# تشخيص قانوني لأزمات لبنانية

## من البطالة إلى مكتومي القيد إلى البيئة





**عامر رشيد المصري**

**دكتوراه في الحقوق**



الطبعة الأولى

2025

# تشخيص قانوني لأزمات لبنانية

## من البطالة إلى مكتومي القيد إلى البيئة

عامر رشيد المصري

دكتوراه في الحقوق

**الطبعة الأولى**

**2025**

**الطبعة الأولى**

**2025**



عامر رشيد المصري:

**Orcid:** https://orcid.org/0009-0001-6707-2151

**E-mail:** amer-el-masri@hotmail.com

## ✧❋✦ إهداء ✦❋✧

إلى كلِّ من آمن بأنَّ الكلمةَ القانونية ليست مجردَ حبرٍ على ورق،

بل أداةٌ واعيةٌ للفهمِ العميق، ومفتاحٌ جادٌّ للتغييرِ والإصلاح.

**إلى وطني لبنان،**

ذاك الباحثُ الأزليُّ عن مخرجٍ يليقُ بتاريخه،

وينقذه من **أزماته** المتراكبة نحو غدٍ أكثر عدالةً وكرامة.

**وإلى أسرتي الحبيبة،**

منبعِ السندِ، وبحرِ الصبر، وروحِ الطمأنينة في رحلتي العلمية،

أهدي هذا الجهد المتواضع، عرفانًا وتقديرًا لا يفيهما حقَّهما.

## كلمة المؤلف

جاء هذا الكتاب ثمرة لمسار بحثي امتد لعدة سنوات، انطلق من واقع لبناني مأزوم، وتبلور في ثلاث دراسات قانونية مستقلة من حيث الموضوع، لكنها مترابطة من حيث المنهج، والهدف، والرسالة العلمية التي تسعى إلى الإسهام في تشخيص علل البنية القانونية اللبنانية واقتراح حلول عملية قابلة للتطبيق.

**الدراسة الأولى** والمعنونة بـ"مكتومو القيد في لبنان: دراسة قانونية تحليلية لأسباب وآثار الظاهرة وآليات المعالجة المقترحة"، بدأت فكرتها في أوائل عام 2020، ثم تطورت إلى مسودة أولية في منتصف العام نفسه. وقد نُشرت نسخة أولية منها على موقع "لينكدإن" بتاريخ 28 نيسان/أبريل 2021 تحت عنوان "ظاهرة مكتومي القيد في لبنان: دراسة تحليلية وحلول مقترحة". ومن ثم قمنا بتنقيحها وإعادة صياغتها وفق المنهج المعتمد في المقالات العلمية المحكمة، دون المساس بجوهر الأفكار المطروحة فيها، بل حافظنا على فحواها مع تحسين في الصياغة اللغوية، وترتيب بعض الأقسام، وإضفاء اللمسة الأخيرة التي تميّز عمل الباحث الجاد. وتُعد هذه الظاهرة من القضايا الحقوقية والإنسانية البالغة الخطورة في لبنان، ما يجعل التطرق إليها واجبًا أكاديميًا وأخلاقيًا.

**الدراسة الثانية،** بعنوان "الواقع البيئي في لبنان: دراسة تحليلية في الإطار القانوني والتنظيمي لحماية البيئة"، انطلقت بوصفها مشروعًا بحثيًا في النصف الثاني من عام 2020، وقد نُشرت نسخة أولية منها بتاريخ 2 أيار/مايو 2021 على موقع "لينكدإن" تحت عنوان "الواقع البيئي في لبنان: ملاحظات حول القوانين البيئية اللبنانية". وكما في الدراسة السابقة، خضعت هذه الدراسة لمراجعة شاملة من حيث اللغة والصياغة والشكل، من دون تغيير في المضامين الأساسية. إن موضوع البيئة، كما هو معلوم، لم يعد ترفًا فكريًا، بل ضرورة وجودية، خصوصًا في ظل الانهيارات البيئية المتتالية التي يشهدها لبنان.

**أما الدراسة الثالثة،** وعنوانها "التأمين ضد البطالة: دراسة تحليلية لمشروع القانون اللبناني المتعلق بإنشاء نظام التأمين ضد البطالة"، فقد بدأ العمل عليها عام 2024، لكنها لم ترَ النور حينها نتيجة عدم قبولها في إحدى المجلات العلمية المحكمة التي أُرسلت إليها وذلك في العام 2025. ولأمانة التوثيق العلمي، نُسجّل هذا الواقع كما هو. وعلى الرغم من ذلك، فقد خضعت هذه الدراسة للتدقيق والتحسين فيما بعد، واعتمدنا في

إعدادها أعلى معايير الجودة، سواء على مستوى الشكل أو المحتوى أو التوثيق. وإذ نضعها اليوم بين دفّتي هذا الكتاب، فإننا بذلك نتجاوز القيود الشكلية التي تفرضها بعض المجلات، والتي قد تحدّ أحيانًا من حرية الطرح العلمي والاجتهاد الفكري.

لقد آثرنا جمع هذه الدراسات في كتاب واحد إيمانًا منا بوحدة الغاية، إذ تُعالج جميعها إشكاليات بنيوية تؤثّر بصورة مباشرة على الواقع الاجتماعي والاقتصادي والبيئي في لبنان. وهي، وإن بدت مختلفة في مواضيعها، إلا أن خيطًا ناظمًا يجمعها، هو الحاجة إلى **إصلاح قانوني بنيوي عميق**، يُعيد ثقة المواطن بالدولة، ويعزّز من دور القانون كأداة لتحقيق العدالة، لا كمرآة لعجز المنظومة السياسية.ففي زمن تتعدد فيه الأزمات وتتعمق الهوّات، يبقى للقانون الكلمة الفصل: لا بوصفه نصًا جامدًا، بل باعتباره مشروعًا للعدالة والإصلاح.

**تجدر الإشارة** إلى أن ترتيب الدراسات داخل الكتاب لا يتطابق مع الترتيب الوارد في عنوانه، حيث جاء العنوان: "تشخيص قانوني لأزمات لبنانية: من البطالة إلى مكتومي القيد إلى البيئة"، بينما جاءت الدراسات في المتن على النحو التالي: مكتومو القيد، ثم البيئة، ثم البطالة. ويعود هذا الاختلاف إلى اعتبارات منهجية وموضوعية، أبرزها التسلسل الزمني لتبلور الأفكار وبداية الكتابة والنشر، إذ كانت دراسة مكتومي القيد هي الأولى من حيث الفكرة والصياغة والنشر، تلتها الدراسة البيئية، ثم أخيرًا دراسة البطالة. **وبالتالي**، فقد راعينا في ترتيب المحتوى مسار الإنتاج العلمي الحقيقي لهذه الدراسات، بما يعكس التطور الفكري والمنهجي المتدرّج، دون أن نخلّ بالتكامل بين المواضيع أو بالانسجام مع عنوان الكتاب، الذي جاء اختياره ليعكس تنوّع الأزمات اللبنانية المطروحة، لا بالضرورة ترتيب معالجتها داخل النص.

**كلمة أخيرة**، إلى كل باحث أو طالب أو قارئ يسعى إلى فهم الواقع اللبناني من زاوية قانونية تحليلية: هذه الأوراق ليست إلا محاولة صادقة للمساهمة في النقاش الإصلاحي البنّاء، انطلاقًا من قاعدة علمية رصينة، ورغبةٍ في أن تبقى الكلمة القانونية حيّة، متحركة، قادرة على الإضاءة والتوجيه والتأثير.

**عامر رشيد المصري**

صليما، 2025

# محتويات الكتاب

# الدراسة الأولى

# مكتومو القيد في لبنان: دراسة قانونية تحليلية لأسباب وآثار الظاهرة وآليات المعالجة المقترحة*

مقدّمة

في لبنان، تتجلّى إحدى أبرز الأزمات القانونية والاجتماعية في ظاهرة عديمي الجنسية، وتحديدًا في فئة تُعرف بـ"مكتومي القيد"، والتي تُشكّل النسبة الأكبر من عديمي الجنسية في البلاد.

أفراد هذه الفئة لا يتمتعون بأي وجود قانوني أمام الدولة أو سلطاتها، ويُعتبرون، من الناحية الإدارية، غير موجودين، رغم حضورهم الفعلي على الأراضي اللبنانية.

تنقسم هذه الفئة إلى **مجموعتين رئيسيتين:**

- **الأولى،** تشمل أفرادًا تعود أصولهم إلى أشخاص لهم قيود مسجّلة في سجلات الأحوال الشخصية، إلا أن ولاداتهم لم تُسجّل في تلك السجلات.
- **الثانية،** تضم أفرادًا لا يمتلك أصولهم أي قيد في الدولة اللبنانية، على الرغم من أن معظم هؤلاء الأصول كانوا متواجدين على الأراضي اللبنانية عند نشأة الدولة، لكنهم لم يُدرجوا في إحصاء عام 1932، وبالتالي لم يُمنحوا الجنسية اللبنانية.

إنّ "مكتومي القيد" هم أشخاص يعيشون خارج إطار الشرعية القانونية، من دون هوية، أو قيد، أو أي صفة رسمية في دولة تُعدّ من أكثر الدول تشدّدًا في قيد النفوس. لا ذكر لهم في سجلات دوائر الأحوال الشخصية،

* **تنويه:** أُعدّت هذه الدراسة في عام 2020، ونُشرت بنسختها الأولى كمقالة بتاريخ 28 نيسان 2021. وقد أُعيد تحريرها وتنقيحها لاحقًا دون تعديل في جوهر أفكارها أو مضمونها القانوني.وبما أن بعض القوانين أو الإجراءات قد تكون تغيّرت لاحقًا، فإن ما ورد في الدراسة يعكس الوضع القانوني والاجتماعي آنذاك.

ما يجعلهم مجهولين قانونًا، ويضعهم خارج نطاق الحقوق والواجبات. يُقدَّر عدد مكتومي القيد اللبنانيين بنحو 80 ألف شخص، بحسب تقديرات غير رسمية[1]، في حين يُرجّح أن يكون العدد الفعلي أكبر بكثير، نظرًا لغياب الإحصاءات الرسمية المحدثة، إذ يعود آخر إحصاء إداري لتثبيت الجنسية اللبنانية إلى عام 1932.إنه لمن غير المقبول، ونحن في القرن الحادي والعشرين، أن تبقى فئات من الأفراد في لبنان بلا جنسية، وبلا إطار قانوني يحميهم، وقد حُرموا – من دون أي خطأ منهم – من حق الانتماء والمشاركة في الحياة الاجتماعية والسياسية. كما حُرموا من أن تكون لهم هوية رسمية في الدولة التي وُلدوا ونشأوا وعاشوا فيها، في مخالفة واضحة للمعايير الدولية التي تكفل حق كل إنسان في الشخصية القانونية والهوية، لا سيما ما نصّت عليه المادة 24 من **العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية**[2].

من هنا، تبرز أهمية دراسة هذه الظاهرة – **ظاهرة مكتومي القيد في لبنان** – بوصفها قضية قانونية وإنسانية ملحة، تستدعي تحليلًا معمّقًا لأسبابها، وتوصيفًا دقيقًا لأوضاع المتأثرين بها، واقتراح حلول واقعية وقانونية لمعالجتها والحدّ من تفاقمها.

**أولًا: أهمية البحث**

تنبع أهمية هذا البحث من كونه يتناول إحدى أخطر المشكلات القانونية والإنسانية التي ما زالت قائمة في لبنان منذ نشأة الدولة، وهي **ظاهرة مكتومي القيد**، والتي تُعدّ مظهرًا صارخًا من مظاهر **الانتهاك المنهجي لحقوق الإنسان الأساسية**، وفي طليعتها الحق في الهوية، والحق في الجنسية، والحق في المساواة أمام القانون.

كما تكمن الأهمية في تناول الموضوع من زاوية **قانونية تحليلية شاملة**، تسلط الضوء على القصور التشريعي والإداري والقضائي الذي أدى إلى استمرار الظاهرة وتفاقمها، وتُبرز الحاجة إلى إصلاح قانوني وقضائي يتماشى مع المبادئ الدستورية اللبنانية والتزامات الدولة الدولية.

---

1لا توجد إحصاءات رسمية دقيقة حول عدد مكتومي القيد، وغالبًا ما تستند التقديرات إلى أرقام صادرة عن منظمات حقوقية أو تقارير إعلامية.

2 تنص المادة 24 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (1966) على أن " يتوجب تسجيل كل طفل فور ولادته ويعطى اسما يعرف به، لكل طفل حق في اكتساب جنسية."

وتزداد أهمية هذا البحث في ظل غياب إحصاءات رسمية محدثة، وتضارب المعالجات الجزئية، وافتقار الدولة إلى رؤية متكاملة لحل هذه القضية.

**ثانيًا: أهداف البحث**

يهدف هذا البحث إلى:

1- **تحليل الأسباب القانونية والتاريخية والاجتماعية** التي أدّت إلى نشوء فئة مكتومي القيد في لبنان، مع التمييز بين المجموعات الفرعية داخلها.

2- **تسليط الضوء على الأوضاع القانونية والواقعية** لهؤلاء الأفراد، لبيان الانتهاكات التي يتعرضون لها بسبب غياب الشخصية القانونية.

3- **تقييم الإطار القانوني اللبناني** المرتبط بالجنسية وتسجيل الأحوال الشخصية، وتحديد الثغرات التشريعية والإجرائية فيه.

4- **اقتراح حلول عملية وواقعية** لمعالجة الظاهرة، سواء على مستوى تعديل التشريعات، أو إصلاح الممارسات الإدارية، أو تفعيل دور القضاء في ضمان الحقوق.

5- **تعزيز المواءمة بين القانون اللبناني والمعايير الدولية** ذات الصلة بحقوق الإنسان، خصوصًا تلك المتعلقة بالحق في اكتساب جنسية.

**ثالثًا: إشكالية البحث**

تتمحور إشكالية هذا البحث حول السؤال التالي:

**كيف ساهم الإطار القانوني والإداري اللبناني في نشوء واستمرار ظاهرة مكتومي القيد، وما هي الآليات القانونية والقضائية الممكنة لمعالجة هذه الظاهرة وضمان الاعتراف بالشخصية القانونية لهؤلاء الأفراد بما يتماشى مع الدستور اللبناني والمعايير الدولية؟**

وتتفرع عن هذه الإشكالية عدة تساؤلات فرعية، من بينها:

- ما هي الأسباب التاريخية والإجرائية التي أدّت إلى بقاء آلاف الأفراد خارج سجلات الأحوال
- الشخصية؟
- كيف يتعامل القانون اللبناني مع الحالات غير المسجلة؟ وهل توجد آليات طعن فعّالة؟
- ما مدى التزام الدولة اللبنانية بتطبيق الاتفاقيات الدولية التي تكفل الحق في الشخصية القانونية والجنسية؟
- ما هي التعديلات التشريعية أو المبادرات القضائية المطلوبة لتقليص حجم الظاهرة وضمان عدم تكرارها؟

**رابعًا: منهجية البحث**

نظرًا لطبيعة الموضوع المركّبة وارتباطه بجوانب تاريخية وتشريعية واجتماعية، اعتمد هذا البحث على **ثلاثة مناهج تكاملية:**

1- **المنهج التاريخي** :لتتبع جذور ظاهرة مكتومي القيد في لبنان، بدءًا من إحصاء عام 1932 وما تلاه من تطورات تشريعية وإدارية، وفهم كيفية نشوء هذه الفئة وتراكم الإهمال أو التهميش القانوني عبر العقود.

2- **المنهج التحليلي** :لتحليل النصوص القانونية اللبنانية ذات الصلة، لا سيما قانون الجنسية، وقوانين الأحوال الشخصية، والقرارات الإدارية، بالإضافة إلى تحليل الاتفاقيات الدولية التي صادق عليها لبنان، مع ربطها بأوضاع مكتومي القيد من حيث الحقوق والواجبات.

3- **المنهج النقدي** :لبيان الثغرات والتناقضات في الإطار القانوني والإداري المعتمد، وتقييم مدى فعالية الآليات القضائية القائمة، ولتقديم رؤية إصلاحية قائمة على المعايير الدستورية والإنسانية.

وقد تم الاعتماد على مصادر أولية وثانوية، منها: التشريعات الوطنية، القرارات القضائية، الاتفاقيات الدولية، تقارير منظمات حقوق الإنسان، ودراسات أكاديمية متخصصة، مع مقارنة بعض التجارب الدولية ذات الصلة.

**خامسًا: تقسيم الدراسة**

سعيًا إلى مقاربة شاملة لظاهرة مكتومي القيد في لبنان من جوانبها المختلفة، تم تقسيم هذه الدراسة إلى **مبحثين أساسيين**، يتفرع كل منهما إلى مطلبين، **ففي المبحث الأول** نعالج بها **واقع الظاهرة**، من خلال

التوقف عند أسباب نشوئها وتراكمها، وتحليل الظروف القانونية والواقعية التي تحيط بالفئات المتضررة، أما في المبحث الثاني، نتناول **الحلول المقترحة لمعالجة ظاهرة مكتومي القيد في لبنان والحد منها.**

## المبحث الأول: ظاهرة مكتومي القيد في لبنان

تُعدّ ظاهرة مكتومي القيد من الظواهر القانونية والإنسانية المعقّدة التي برزت في المجتمع اللبناني منذ عقود، وظلّت تتفاقم في ظلّ غياب حلول جذرية. يُقصد بمكتوم القيد الشخص الذي لا يُدرج اسمه في قيود سجلات الأحوال الشخصية، سواء بسبب عدم تسجيل ولادته، أو لانعدام قيد قانوني لأصوله، رغم تواجده على الأراضي اللبنانية. وتكمن خطورة هذه الظاهرة في تداعياتها القانونية والإنسانية، حيث يُحرم الفرد من حقوقه الأساسية، ويُعامل كأنه غير موجود في نظر القانون والدولة، مما ينعكس على قدرته على الاندماج في الحياة الاجتماعية والسياسية والاقتصادية.

وقد أصبح هذا الواقع يُمثّل خللاً بنيويًا في النظام القانوني اللبناني، نظراً إلى استمرار وجود آلاف الحالات التي تُعاني من هذا الإهمال القانوني المزمن. وفي هذا السياق، يتناول هذا المبحث دراسة الظاهرة من حيث **أسباب نشأتها**، والوقوف على **أوضاع مكتومي القيد الراهنة**، وذلك من خلال **المطلبين** التاليين:

- **المطلب الأول** :أسباب ظاهرة مكتومي القيد في لبنان
- **المطلب الثاني** :أوضاع مكتومي القيد في لبنان

### المطلب الأول: أسباب ظاهرة مكتومي القيد في لبنان

تُعَدّ ظاهرة مكتومي القيد نتيجة لتداخل عوامل تاريخية وقانونية واجتماعية متشابكة، إذ تختلف أسباب انعدام التسجيل القانوني بحسب الفئة المتأثرة، والخلفية القانونية والوضع السياسي والاجتماعي الذي تنتمي إليه. ومن بين أبرز هذه الأسباب، نجد فئة **عديمي الجنسية بفعل القانون**، والتي تشمل بعض الجماعات المقيمة في لبنان منذ عقود دون أن تتمكن من اكتساب الجنسية اللبنانية لأسباب متعددة. ويمكن تناول هذه الفئة ضمن المحاور التالية:

#### أولًا: عديمو الجنسية بفعل القانون

تضم هذه الفئة فئات سكانية تعيش في لبنان دون أن تُمنح الجنسية، رغم استقرارها فيه منذ سنوات طويلة.

ومن أبرز الأمثلة على هذه الفئة:

**1- اللاجئون الفلسطينيون :**

لا يستطيع اللاجئون الفلسطينيون اكتساب الجنسية اللبنانية بفعل نص ورد في *مقدمة الدستور اللبناني* يمنع "التوطين"[1]. ورغم أن الدستور لا يُحدّد بشكل صريح الفئة التي يُحظر تجنيسها، إلا أن الفهم العملي لهذا الحظر غالبًا ما يُستخدم لتبرير عدم منح الجنسية للفلسطينيين، حتى في الحالات الإنسانية أو القانونية. وعلى الرغم من ذلك، فإن *مرسوم التجنيس رقم 5247 لعام 1994* قد منح الجنسية لعدد كبير من الفلسطينيين المقيمين في لبنان، مما يُظهر تناقضًا في التطبيق العملي لمفهوم "اللّا توطين." وتجدر الإشارة إلى أن القانون اللبناني لا يمنح المرأة اللبنانية الحق في نقل جنسيتها إلى أولادها، مما يُفاقم المشكلة في حال زواج اللبنانية من رجل فلسطيني، إذ يُولد أولادها بدون جنسية، وقد يبقون في وضع قانوني معلق، غير مكتومين رسميًا ولكن محرومين فعليًا من الجنسية اللبنانية.

**2- البدو:**

نص *المرسوم رقم 8837 الصادر بتاريخ 1932/1/15* المتعلق بتأليف لجان إحصاء السكان في الجمهورية اللبنانية، على وجوب إنشاء سجل نفوس على أساس العائلة. وقد تضمّن المرسوم مادة خاصة بالبدو، إذ نصت المادة 12 منه على أن "القبائل الرحّل لا تُعدّ لبنانية، إلا إذا كانت تقيم في أراضي لبنان أكثر من ستة أشهر في السنة"[2].

وفي استشارة قانونية صادرة عن وزارة العدل اللبنانية حول جنسية العرب الرحّل، أكدت الوزارة أن "مجرد كون الفرد من العرب الرحّل لا يتنافى والجنسية اللبنانية"، مستندة بذلك إلى المادة 619 من قانون العقوبات اللبناني، التي تُعرف العرب الرحّل – سواء كانوا لبنانيين أو أجانب – بأنهم متجولون في لبنان دون مقر ثابت، مما يُشير ضمنًا إلى إمكانيتهم حمل الجنسية اللبنانية.

وبناءً عليه، فإن قوانين الجنسية اللبنانية تُطبّق من حيث المبدأ على العرب الرحّل، طالما لم تُستثنِهم صراحة

---

1 الدستور اللبناني ،المقدمة، الفقرة ط.

2 مرسوم رقم 8837 تاريخ 15 / 1/ 1932 تأليف لجان إحصاء سكان الجمهورية ومهاجريها.

من أحكامها[1] ، غير أن التطبيق العملي لهذه القوانين ظلّ محدودًا ومجتزأ.

**3- الأكراد:**

كانت الغالبية الساحقة من أبناء هذه الفئة دون جنسية حتى منتصف تسعينيات القرن الماضي، إذ لم يتمكن معظمهم من الحصول على الجنسية اللبنانية. إلا أنه يمكن استثناء بعض الحالات الفردية من أولاد هذه الفئة، الذين تمكّنوا من إثبات شروط **المادة الأولى من قانون الجنسية**، لا سيما من حيث مجهولية هوية الوالدين، أو عدم اكتساب أي جنسية بالبنوة عند الولادة، مع تحقق شرط الولادة على الأراضي اللبنانية. غير أن الغالبية الكبرى من أبناء هذه الفئة لم يُعترف بهم قانونيًا إلا بموجب **مرسوم التجنيس الصادر سنة 1994**، الذي أدى إلى منح الجنسية اللبنانية لما يُقدّر بنحو 10 آلاف إلى 18 ألف كردي[2].

**ثانيًا: جنسية أحد الوالدين أو كليهما الأجنبية**

في بعض الحالات، تنجم ظاهرة مكتومي القيد عن الوضع القانوني للوالدين، لا سيما إذا كان أحدهما أو كلاهما أجنبيًا. فقد يعجز الوالدان عن تسجيل زواجهما وولادات أطفالهما، سواء في لبنان أو في بلدهم الأصلي، لأسباب قانونية أو لوجستية أو سياسية، مما يؤدي إلى حرمان الأولاد من تسجيل قانوني، وينشأ عن ذلك حالات من مكتومي القيد.

ويزداد تعقيد الوضع في حال زواج امرأة لبنانية من رجل أجنبي لاجئ، لا يستطيع لأي سبب قانوني أو أمني تسجيل زواجه في بلده الأصلي، كما قد يعجز عن تسجيله في لبنان في حال إقامته غير الشرعية، خوفًا من توقيفه أو ترحيله.

وفي ظل هذا الوضع، تتردد الزوجة اللبنانية في تسجيل الزواج والولادات، مما ينتج عنه أولاد دون أية قيود رسمية، ويُضاف هؤلاء إلى فئة مكتومي القيد.

---

1 وزارة العدل، هيئة التشريع والاستشارات، استشارة رقم 10/ ر/ 1955 تاريخ 1/7/ 1955 ، الهامش 79 اعلاه ص 7191. وراجع أيضًا: المادة 619 من قانون العقوبات اللبناني.

2 راجع: مرسوم التجنيس رقم 5247 الصادر بتاريخ 20 حزيران 1994، والذي شمل آلاف المجنسين من جنسيات مختلفة، من ضمنهم أكراد كانوا مقيمين في لبنان منذ عقود دون تسجيل رسمي.

**ثالثًا: العلاقات خارج إطار الزواج**

تُعد الولادات الناتجة عن علاقات خارج إطار الزواج أحد الأسباب الجوهرية لظاهرة مكتومي القيد. فقد يولد الطفل من أم لبنانية وأب مجهول، أو من والدين معروفين يجهلان إمكانيّة الاعتراف القانوني بالمولود، أو إجراءات ذلك، أو يخشيان من تبعات اجتماعية ونظرة المجتمع السلبية تجاه الولادات خارج الزواج، فيترددان أو يمتنعان عن الاعتراف بالمولود.

وفي بعض الحالات، يرفض أحد الوالدين، أو كلاهما، الاعتراف بالطفل، ما يؤدي إلى حرمانه من التسجيل القانوني، وبالتالي من حقه في اكتساب الجنسية. علمًا أن هؤلاء الأولاد يجب أن يتمتعوا بحق الحصول على الجنسية اللبنانية استنادًا إلى **الفقرة الثالثة من المادة الأولى من القرار رقم 15 الصادر سنة 1925**[1]، ما يتيح لهم إقامة دعاوى أمام المحاكم المدنية اللبنانية، وتحديدًا غرف الأحوال الشخصية، للحصول على قيد رسمي.

**رابعًا: زواج مكتومي القيد غير المسجّلين**

تتفاقم ظاهرة مكتومي القيد عندما يُقدم أشخاص غير مسجّلين على عقد زيجات لا تُسجّل في دوائر النفوس، وذلك بسبب عدم امتلاكهم المستندات القانونية المطلوبة للتسجيل.

وغالبًا ما يتمّ إبرام هذه الزيجات بصيغ شرعية دينية فقط، دون استكمال إجراءات التسجيل المدني، الأمر الذي يُفقدها الأثر القانوني المطلوب، لا سيّما في ما يتعلّق بتسجيل الأولاد الناتجين عنها على خانة الوالدين.

**ونتيجة لذلك،** تتكوّن أجيال جديدة من غير المسجّلين، ويظهر ما يشبه "مجتمع موازي" من مكتومي القيد، يعيش أفراده خارج النظام القانوني للدولة، دون هوية أو حماية قانونية[2].

---

1 رحلة عمر بين الظل والذل– دراسة قانونية حول ظاهرة عديمي الجنسية في لبنان– جمعية رواد فرونتيرز– تشرين الثاني 2009 –ص 136 .

2 انظر "مكتومو القيد" في لبنان: يولدون ويموتون بعيدا من السجلات الرسمية، فاطمة رضا، جريدة الحياة، 23 نيسان2005.

**خامسًا: عدم التسجيل في إحصاء عام 1932**

قد يكون من ضمن فئة مكتومي القيد أولئك الذين لم يُسجَّلوا في إحصاء عام 1932، رغم أنهم كانوا مقيمين على أراضي لبنان الكبير بتاريخ 30 آب 1924. وبموجب القرار رقم 2825 الصادر في ذلك التاريخ، يُعتبر لبنانيًا حكمًا كل شخص من التابعية التركية كان مقيمًا في لبنان الكبير بتاريخ 30 آب 1924، كما سبق بيانه.

يمكن لهؤلاء الاستفادة من أحكام القرار المذكور لإثبات جنسيتهم اللبنانية. وقد منح القانون رقم 67/68 المحاكم البدائية صلاحية النظر في الدعاوى المتعلقة بمكتومي القيد، استنادًا إلى **معاهدة لوزان** والقرار 2825 التابع لها.**بناءً عليه**، يتوجب على مكتومي القيد، ممن تتوفر فيهم شروط معاهدة لوزان والقرار 2825، التقدّم أمام المحاكم اللبنانية بطلب تسجيلهم والاعتراف بجنسيتهم اللبنانية. ويشترط لذلك إثبات أصلهم التركي، إضافة إلى الإقامة في لبنان بتاريخ 30 آب 1924.

ويُشار إلى إمكانية إثبات الأصل التركي بوسائل متعددة، منها تسجيل صاحب الشأن أو أصوله الذكور في **السجلات العثمانية**، أو الاستعانة بشهادات أقاربهم وسجلاتهم في حال تعذّر الإثبات المباشر، إلى جانب وسائل إثبات أخرى أخذ بها الاجتهاد القضائي اللبناني.أما بالنسبة للإقامة في لبنان، فيمكن إثباتها كواقعة مادية بجميع وسائل الإثبات، وهو ما من شأنه أن يسهم في تقليص حالات انعدام الجنسية ومكتومي القيد في لبنان[1].

وفي هذا السياق، اعتبرت **محكمة التمييز اللبنانية** أن مكتومي القيد هم الأشخاص الذين يستحقون الجنسية بحكم القانون، غير أن قيدهم في إحصاء 1932 أُهمل لأسباب متعددة، منها الغياب المؤقت عن لبنان، أو الإهمال في تقديم البيان الإحصائي، أو تقديم بيانات لم تشمل جميع أفراد العائلة.

وقد أجازت المادة 19 من **المرسوم رقم 8837 تاريخ 1932/1/12** المعدّلة بالمرسوم رقم 3826 تاريخ 10 شباط 1939، لهؤلاء الأشخاص إجراء قيدهم لاحقًا في سجلات الإحصاء، ضمن مهل إضافية

1 أنظر على سبيل المثال محكمة التمييز الغرفة الأولى الهيئة 2 قرار رقم 9 تاريخ 7/2/1970 ، ومحكمة التمييز الغرفة الأولى، الهيئة 2، قرار رقم 23 تاريخ 8/ 12 / 1967.

واستثنائية تم تمديدها أكثر من مرة. وفي حال انقضاء تلك المهل، أصبح على المعنيين مراجعة المحاكم العدلية لإتمام إجراءات القيد[1].

**سادسًا: الإهمال والجهل بآليات التسجيل وتكاليفه**

يُعزى عدم تسجيل ولادات الأفراد عديمي الجنسية من الفئة الإدارية في سجلات النفوس ضمن المهلة القانونية، وعدم اللجوء لاحقًا إلى القضاء رغم كون الأب أو الجد لأب يحمل الجنسية، إلى جملة من الأسباب، أبرزها : **جهل الأهل بوجود مهلة قانونية** لتسجيل ولادات أولادهم إداريًا، أو **عدم معرفتهم بإمكانية اللجوء إلى القضاء** بعد انقضاء تلك المهلة.

كذلك، يعوّل بعض الأهل على المختارين للقيام بالإجراءات الإدارية دون متابعة التنفيذ، ليكتشفوا لاحقًا، وبعد فوات الأوان، أن المختار لم يُنجز التسجيل.

ويعتقد آخرون أن كلفة هذه الإجراءات مرتفعة، استنادًا إلى **أرقام مبالغ فيها** يحصلون عليها من بعض المختارين أو معقّبي المعاملات[2].

وعندما يكتشفون أن فترة التسجيل الإداري قد انقضت، يُضطرون إلى تقديم دعوى قضائية لتسجيل أولادهم، فتكون الكلفة القضائية أعلى بكثير من كلفة الإجراءات الإدارية التي امتنعوا عنها، فيقعون في **دوامة من التعقيدات القانونية والإجرائية**، ويكون الأطفال هم المتضررين الأوائل من هذا الوضع.

**سابعًا: الولادات الناتجة عن الزواج المدني**

تُضاف اليوم فئة جديدة إلى عداد مكتومي القيد، وهي تلك الناتجة عن **الولادات التي تنتج عن زواج مدني**

---

1 محكمة التمييز المدنية الغرفة الثالثة، قرار رقم 65 تاريخ 25 / 5/ 1973 ، مجلة العدل 1974 ،ص:298.وراجع مرسوم رقم 8837 تاريخ : 1932/01/15،تأليف لجان إحصاء سكان الجمهورية اللبنانية ومهاجريهاوتعيين وظائف الكتبة واللجان وما يتفرع من ذلك،عدد الجريدة الرسمية: 2606 ، تاريخ النشر: 1932/01/18 ، الصفحة: 2-4. وليراجع مرسوم رقم 3826 تاريخ 10/02/1939، متمما للمادة 19 من المرسوم 8837 تاريخ 15-1-1932 المختص باعمال الإحصاء،عدد الجريدة الرسمية: 3653 ، تاريخ النشر16-12-1939،الصفحة:3619.

2 علمًا أن الكلفة الفعليّة لقيد وقوعات الأحوال الشخصيّة بالصورة الإداريّة لا تتخطّى عشرة آلاف ليرة لبنانيّة. في وقت أن معقّبي المعاملات يتقاضون عنها بالمعدّل أكثر بخمسة أضعاف.

**مُعقَد على الأراضي اللبنانية**، حيث ترفض وزارة الداخلية تسجيل هذه العقود في دوائر النفوس، **رفضًا ضمنيًا للاعتراف بعقد الزواج المدني المعقود في لبنان.**

ومن أبرز الحالات التي سلطت الضوء على هذا الإشكال، حالة الطفلة **ناتاشا غطاس**، ابنة **رواد غطاس ورشا عزو**، اللذين قرّرا عقد زواجهما مدنيًا داخل لبنان.

وقد تعاملت وزارة الداخلية مع هذه الحالة، وغيرها من الحالات المشابهة، **كما لو أن الطفل مولود خارج إطار علاقة زوجية شرعية**[1]، وهو ما يعكس **موقفًا سلبيًا للقانون والإدارة تجاه هذا النوع من الزيجات.**

## المطلب الثاني: أوضاع مكتومي القيد في لبنان

يفتقر لبنان إلى أي إطار قانوني خاص بفئة عديمي الجنسية، وبالتالي لا توجد **سجلات رسمية** مخصصة لفئة "عديمي الجنسية/مكتومي القيد".

وينتج عن هذا الفراغ التشريعي أن يولد هؤلاء الأفراد، ويعيشون، ويموتون، دون أن يكون لديهم، أو لدى السلطات الرسمية، أي وثيقة تُثبت وجودهم القانوني على الأراضي اللبنانية.

وبالنتيجة، فإن مكتومي القيد يُحرمون من **التمتع بأي من حقوق الإنسان الأساسية**، بما في ذلك: الحق في الرعاية الصحية، والحق في العمل، والحماية من الاستغلال، والحق في الضمان الاجتماعي، والوظيفة العامة، وحرية التنقّل، وغير ذلك من الحقوق الاجتماعية والاقتصادية. ناهيك عن حرمانهم التام من **الحقوق السياسية والمشاركة في الحياة العامة**[2].

إن فئة مكتومي القيد تُعد من أكثر الفئات **تهميشًا وتعرضًا للتمييز**، الأمر الذي يُلقي بتبعات خطيرة ليس فقط على حياتهم الفردية، بل على المجتمع اللبناني ككل.

---

1 أنظر مكتومو القيد في لبنان.. لا هوية ولا وجود قانوني،سارة خازم ,"العربية.نات"،تاريخ 2015/3/1.

2 أنظر, عديمو الجنسية ومكتومو القيد في لبنان بين الذلّ والظلّ وخطوات المجتمع الوطني, برنا حبيب – سميرة طراد– المفكرة القانونية تاريخ 5–1–2016.

وسنعرض فيما يلي لأبرز **المشكلات التي تواجه هذه الفئة، وانعكاساتها على مختلف الأصعدة**[1]، وذلك على النحو الآتي:

**1- الحق في التعليم.**

**2- الحق في الرعاية الصحية.**

**3- الحق في العمل والوضع الاقتصادي.**

**4- الحرمان من حق التملك.**

**5- الحرمان من حرية التنقل (الحركة والسفر).**

**6- الحرمان من الحقوق السياسية والمشاركة في الحياة العامة.**

**7- المخاطر التي يتعرض لها أطفال مكتومي القيد.**

**أولًا: حقّهم في التعلّم**

يُعدّ التعليم حقًا أساسيًا من حقوق الإنسان، نصّت عليه **الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام 1948**، إضافة إلى عدد من الصكوك الدوليّة الأساسيّة المعنيّة بحقوق الإنسان. كما يُعتبر الحقّ في التعليم أحد المبادئ الجوهرية والهدف الرابع من **أهداف التنمية المستدامة** التي اعتمدها المجتمع الدولي، ويستند هذا الهدف إلى مبدأ الحقوق ويُعنى بضمان التمتّع الكامل بالتعليم، باعتباره عاملًا أساسيًا لتحقيق التنمية المستدامة.

يواجه الأطفال اللبنانيون مكتومو القيد **عقبات جمّة** في متابعة دراستهم، على الرغم من أن **وزارة التربية والتعليم العالي** قد سمحت لهم بالالتحاق بالمدارس الرسميّة عبر تقديم ورقة تعريف صادرة عن المختار. ورغم ذلك، فإن نسبة من هؤلاء الأطفال يتمكنون من دخول المدارس ومتابعة تحصيلهم الدراسي، مع علمهم

---

1 حقوق الأطفال اللبنانيين المكتومي القيد بين واقع مرير ومستقبل ضائع ,سناء معلوف,مجلة الصحة والانسان , العدد 26, من ص 26 حتى 29 ,كانون الثاني 2014.

المسبق بصعوبة إيجاد فرص عمل ملائمة مستقبلًا، إلا أن الغالبية تُضطر إلى **التخلي عن الدراسة في سن مبكرة**، أو **الانخراط في سوق العمل مبكرًا**.

كما يُعاني هؤلاء التلامذة من **التمييز**، **والإهانات**، **والتسميات الجارحة** التي يتعرّضون لها من قبل بعض زملائهم، وأحيانًا من بعض الأساتذة أو مدراء المدارس، مما يدفع عددًا كبيرًا منهم إلى **الانقطاع المبكر عن التعليم**، وبالتالي تفاقم أوضاعهم الهشّة أصلًا.

**ثانيًا: حقّهم في الطبابة**

يُعدّ الحقّ في الصحة من **الحقوق الأساسية للإنسان**، كما يُشكّل شرطًا جوهريًا للتمتّع بسائر الحقوق الأخرى. ووفقًا لـ**العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية**، فإن هذا الحقّ يعني تمكّن كلّ إنسان من التمتّع **بأعلى مستوى يمكن بلوغه من الصحة الجسدية والعقلية/النفسية**[1].

ويُعتبر نظام الرعاية الصحية في حد ذاته **عاملًا اجتماعيًا محددًا للصحة**، إذ يتأثّر بالعوامل الاجتماعية الأخرى ويؤثّر فيها.

ومن أبرز المؤشّرات الدالّة على الواقع الصحي والطبي في هذا السياق:

**1- كلفة الرعاية الصحية** ومدى قدرة الدولة والأُسَر على تحمّلها؛

**2- تكافؤ الفرص في الوصول إلى الخدمات الصحية** ومدى مواءمتها لمبدأي **التكافل والعدالة**[2].

وعند مقاربة أوضاع مكتومي القيد في هذا الإطار، تبرز مشكلتان أساسيتان:

أولًا، **عدم قدرة الأطفال والعائلات اللبنانية مكتومة القيد** على الحصول على خدمات الرعاية الصحية

---

1 المادة 12 من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (1966)، والتي تنص على "حق كل إنسان في التمتع بأعلى مستوى من الصحة البدنية والعقلية يمكن بلوغه.

2 بحسب منظمة الصحة العالمية، تُعدّ المساواة في الوصول إلى خدمات الرعاية الصحية من مؤشّرات احترام حقوق الإنسان في الدول.

المناسبة، أو على **الضمان الاجتماعي والتأمين الصحي الخاص** الذي يغطي الكلفة العالية لهذه الخدمات، وهو ما يفسّر **قلقهم الدائم من احتمال مرض أحد أفراد الأسرة** [1].

ثانيًا، **التمييز الذي يتعرّض له مكتومو القيد**، والمقارنة اليومية التي يعيشونها مع حياة المواطنين اللبنانيين المسجّلين، تُفاقم مشاعر **التوتر، والاكتئاب، والاضطرابات النفسية.**

وقد يدفع هذا الوضع ببعضهم إلى **محاولات الانتحار** أو **الانخراط في سلوكيات محفوفة بالمخاطر**، تمسّ صحتهم وسلامتهم، بل وسلامة من حولهم.

### ثالثًا: حقّهم في العمل ووضعهم الاقتصادي

تنص **المادة 23 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان** على ما يلي: "لكلِّ شخصٍ حقٌّ العمل، وحرِّية اختيار عمله، وفي شروط عمل عادلة ومرضية، وفي الحماية من البطالة. ولجميع الأفراد، دون أيِّ تمييز، الحقُّ في أجرٍ متساوٍ على العمل المتساوي. ولكلِّ فردٍ يعمل حقٌّ في مكافأة عادلة ومرضية تكفل له ولأسرته عيشةً لائقةً بالكرامة البشرية، وتُستكمَل، عند الاقتضاء، بوسائل أخرى للحماية الاجتماعية."

ويُعدّ الحق في العمل أحد **أهمّ حقوق الإنسان**، حيث تقع على الدولة مسؤولية احترام هذا الحق، وحمايته، وضمان إمكانيّة إعماله. كما أن من واجب الدولة:

- **عدم الإضرار بفرص الأفراد** في كسب رزقهم، واحترام حريّة كل فرد في اختيار العمل أو قبوله؛
- **حماية حقّ الفرد في العمل** من أي تدخّل أو انتهاك من قبل جهات أخرى؛
- **توفير فرص عمل ملائمة** وخيارات لكسب العيش للأفراد غير القادرين على الحصول على العمل بأنفسهم.

وفي هذا السياق، فإن الوضع الاقتصادي لعائلات مكتومي القيد متدهور للغاية. فهم **يعيشون في فقرٍ مدقع** نتيجة عدم قدرتهم على تأمين دخل ثابت، مما يدفع الأطفال إلى الانخراط في سوق العمل منذ سنّ مبكرة، في مجالات كـ:

---

1 وثّقت منظمات محلية ودولية حالات تمييز في تقديم الخدمات الصحية لمكتومي القيد، ما يُعدّ انتهاكًا واضحًا لمبدأ عدم التمييز الوارد في المواثيق الدولية.

- العمل في الزراعة؛
- العمل في المحلات (تحميل بضائع أو البيع)؛
- العمل كعمال يوميين في قطاعات متعدّدة؛
- خدمات التوصيل؛
- محلات تصليح السيارات؛
- قطاع البناء.

ويتم **استغلال هؤلاء الأطفال والبالغين** في ظروف عمل قاسية، حيث **تُفرض عليهم ساعات عمل طويلة مقابل أجور زهيدة** تقلّ عن الحد الأدنى للأجور الذي يحصل عليه أي عامل آخر.

وتزداد معاناتهم بفعل تراكم التكاليف المعيشية، ومنها **:الإيجار الشهري، أتعاب المحامين والدعاوى القضائية المكلفة، والنفقات الطبية** التي غالبًا ما يضطرون إلى **الاستدانة لتغطيتها .**

وفي ظل هذا الواقع المأساوي، يلجأ العديد من مكتومي القيد إلى **ابتكار وسائل بديلة لكسب لقمة العيش** وتأمين الحدّ الأدنى من مقومات الحياة الكريمة[1].

**رابعًا: حرمان مكتومي القيد من حقّ التملّك**

تنص **المادة 17 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان** على ما يلي:

- "لكلِّ شخصٍ الحقّ في التملّك، سواءٌ بمفرده أو بالاشتراك مع غيره."
- "لا يجوز حرمان أحد من ملكيته تعسفًا."

إنّ **حقّ التملّك** هو من الحقوق المدنيّة الأساسيّة لكلّ إنسان، باعتباره أحد أوجه الكرامة الإنسانية والاستقرار المعيشي. إلا أنّ مكتومي القيد في لبنان **محرومون من هذا الحقّ الأساسي،** ليس نتيجة خطأ ارتكبوه بأنفسهم، بل نتيجة **إهمال أو تقصير من ذويهم،** الذين لم يقوموا بتسجيلهم ضمن المهَل القانونيّة، أو لأسباب إدارية وبنيوية أخرى سبق أن تطرقنا إليها.

---

1 أنظر مكتومو القيد في لبنان.. لا هوية ولا وجود قانوني, مرجع سبق ذكره , ذكر العديد من الحالات تتعلق بظروف واوضاع مكتومي القيد السيئة.

**خامسًا: حرمان مكتومي القيد من حقّ التنقل بحرية**

تُعدّ **حرية الحركة أو التنقل أو السفر** من أهمّ حقوق الإنسان، وهي مكرّسة في **الدستور اللبناني** كما في المواثيق الدولية، وتعني:

- أن يحقّ لمواطني الدولة التنقل، والإقامة، والعمل في أي مكان يختارونه داخل البلاد؛
- أن يُسمح لهم بمغادرة بلدهم والعودة إليه دون قيود تعسفية، شريطة عدم التعدّي على حقوق الآخرين.

وقد كرّست المواثيق الدولية هذا الحق بوضوح، ومنها:

- **المادة 13 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان**" :لكلّ فرد حرية التنقل واختيار محل إقامته داخل حدود كل دولة"، كما "يحقّ لكلّ فرد أن يغادر أية بلاد، بما في ذلك بلده، ويحقّ له العودة إليها."
- **المادة 12 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية**" :لكلّ فرد موجود بصورة قانونية داخل إقليم دولة ما، الحقّ في حرية التنقل واختيار مكان إقامته فيها"، و"لكلّ فرد الحقّ في مغادرة أي بلد، بما في ذلك بلده، والعودة إليه."

إلا أنّ الواقع في لبنان يُظهر أن **مكتومي القيد محرومون من هذا الحق بالكامل** .فهم لا يستطيعون التنقل بحرية داخل الدولة، ولا السفر خارجها، لغياب أي مستند رسمي يُثبت هويتهم. وهذا الحرمان يعكس **فشلًا مستمرًا وعجزًا متراكمًا في إيجاد حلّ قانوني عادل** لهذه الفئة المهمّشة، رغم وضوح الإطار الحقوقي المُلزم للدولة.

**سادسًا: حرمان مكتومي القيد من حقوقهم السياسية وحقّهم في المشاركة في الحياة العامة**

تُعدّ **الحقوق السياسية** من أبرز مظاهر المواطنة، إذ تمكّن الفرد من **المشاركة في الحياة المدنية والسياسية** للمجتمع والدولة دون الخوف من التمييز أو القمع أو التهميش. وتشمل هذه الحقوق:

- **الحق في التصويت في الانتخابات؛**
- **الحق في الترشّح للمناصب العامة؛**
- **الحق في الانضمام إلى الأحزاب السياسية؛**
- **الحق في التجمّع السياسي والمشاركة في الاحتجاجات السلمية.**

غير أنّ مكتومي القيد في لبنان **محرومون من هذه الحقوق السياسية الأساسية**، بسبب غياب الصفة القانونية التي تتيح لهم التمتّع بالمواطنة الكاملة. ويتجلى هذا الحرمان في صور متعدّدة، منها:

- **الحرمان من حقّ الانتخاب:**

تُعدّ الانتخابات الوسيلة الأساسية التي تخوّل الشعوب المشاركة في إدارة شؤونها العامة. وقد نصّت **المادة 21 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان** على أن: "لكلّ فرد الحقّ في الاشتراك في إدارة الشؤون العامة لبلده، إمّا مباشرة أو بواسطة ممثلين يُختارون في حرية."

وعليه، فإنّ **مكتومي القيد محرومون من حقّ الاقتراع** لعدم قيدهم في سجلات الأحوال الشخصية، وبالتالي غيابهم عن لوائح الشطب الانتخابية.

- **الحرمان من حقّ الترشّح:**

وهو حق دستوري يرتبط بالمواطنة، ويخضع لشروط يحدّدها القانون (كالأهلية، السن، وغيرها). ومكتومو القيد، بوصفهم عديمي الجنسية فعليًا، **لا يحقّ لهم الترشّح لأي منصب انتخابي**، بما في ذلك رئاسة الجمهورية أو عضوية المجالس النيابية أو البلدية.

- **الحرمان من تولّي الوظائف العامة:**

معظم الأنظمة القانونية تقصر الوظائف العامة على من يحملون جنسية الدولة، ما يعني أن **مكتومي القيد مستبعدون تمامًا من أي دور وظيفي في مؤسسات الدولة.**

- **الحرمان من واجب الحماية مقابل غياب الحقوق:**

تقابل الحقوق السياسية مجموعة من الواجبات، مثل أداء الخدمة العسكرية والدفاع عن الوطن والولاء للدولة. غير أنّ مكتومي القيد، لحرمانهم من الحقوق السياسية، **لا يُطلب منهم أداء هذه الواجبات**، ما يكرّس وضعًا قانونيًا شاذًا تتجاذبه المسؤولية والانتماء المنقوص.

إنّ حرمان مكتومي القيد من المشاركة السياسية لا يُعدّ فقط انتهاكًا لحقوق الإنسان، بل يمثّل **تهديدًا مباشرًا لمبدأ المساواة والمواطنة الشاملة** .لذا، فإنّ **ربط هؤلاء بهويتهم الوطنية اللبنانية** من خلال إقرار حلول قانونية دائمة، يُعتبر ضرورة حتمية لتفعيل دورهم في الحياة العامة، **السياسية والاقتصادية والاجتماعية،** باعتبارهم جزءًا لا يتجزأ من المجتمع اللبناني.

## سابعًا: الأخطار التي يتعرض لها أطفال مكتومي القيد

إن **مكتومي القيد،** بسبب عدم امتلاكهم أوراقًا ثبوتية، يُعتبرون قانونيًا **أشخاصًا غير موجودين،** ويُحرمون بالتالي من الحقوق التي نصّت عليها **الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان،** كما سبق وأُشير إليه. هذا الوضع لا يقتصر فقط على البالغين، بل يمتد ليشمل الأطفال الذين يتعرضون لأخطار جمّة تمسّ سلامتهم الجسدية والنفسية والاجتماعية، وتشكّل تهديدًا مباشرًا لمستقبلهم.

فانعدام الصفة القانونية لهؤلاء الأطفال يجعلهم عرضة لـ:

- **الحرمان من التعليم والعمل والسفر؛**
- **الوقوع فريسة للشارع،** حيث يواجهون أنواعًا متعددة من الانتهاكات، مثل **العمالة القسرية، والعنف، والاتجار بالبشر، والسجن، والانحراف، والتسول.**

إن حماية هؤلاء الأطفال من هذه المخاطر تمثّل **مسؤولية قانونية وأخلاقية،** إذ لا يجوز أن يتحمّل الطفل تبعات خطأ إداري أو تقصير في تسجيله.

وقد لوحظ أن كثيرًا من الأطفال المكتومي القيد ينحرفون نتيجة الفقر والإقصاء، فيتجهون نحو:

- **السرقة** لإشباع حاجاتهم المادية؛
- **السلوك العدواني** تجاه أقرانهم أو الأصغر سنًا؛
- **التمرد على سلطة الأسرة** أو الهروب منها؛
- **الانقياد لرفاق السوء** ممن يشجّعونهم على التدخين أو تعاطي المخدرات أو ارتكاب جرائم.

كما أن **البيئة الاجتماعية** تلعب دورًا حاسمًا في هذا الانحراف، إذ تبيّن أن الأطفال الذين يعيشون في:

- أسر مفككة،
- أحياء فقيرة،
- ظروف عائلية غير مستقرة،

هم الأكثر عرضة للانزلاق في سلوكيات خطيرة[1].

أما **التسوّل**، فهو من أبرز المظاهر التي تتهدد هؤلاء الأطفال، وتعود أسبابه إلى الفقر المدقع، تدنّي الدخل، تراكم الديون، وقد يلجأ بعضهم إليه **بتأثير عصابات منظّمة** (مافيات الشوارع) تستغل النساء والأطفال والمسنين في عمليات تسوّل ممنهجة، ويُجبر فيها الأطفال على العمل القسري[2].

ويُعدّ هذا النوع من الاستغلال **جريمة اتجار بالأشخاص** بموجب القوانين اللبنانية والدولية، مما يُحتّم ضرورة اتخاذ تدابير حمائية عاجلة.

أما على صعيد **عمالة الأطفال**، فهي تمثّل خرقًا صارخًا لحقوقهم، إذ:

- تحرمهم من التعليم؛
- تُعرّضهم للخطر الجسدي والنفسي؛
- تعيق نموهم الطبيعي والمعرفي؛

---

1 **البيئة والانحراف** :يشير علم الاجتماع الجنائي إلى أن البيئة الاجتماعية من أقوى المؤثرات في تشكّل السلوك الإجرامي، وخاصة في الطفولة؛ راجع:Edwin Sutherland, *Principles of Criminology*, 1939

2 **الاتجار بالأشخاص** :ينص القانون اللبناني رقم 2011/164 المتعلق بـ"معاقبة الاتجار بالأشخاص" على أن "استغلال الأطفال في التسول أو العمل القسري" يُعتبر جريمة موصوفة بعقوبات مشددة. ويراجع، قانون رقم 164 تاريخ : 2011/08/24،معاقبة جريمة الاتجار بالأشخاص،عدد الجريدة الرسمية: 40 ، تاريخ النشر: 2011/09/01 | الصفحة: 3267-3269.

وأخيرًا ، تُحمّلهم أعباء لا تتناسب مع أعمارهم[1].

وقد عرّفت **منظمة العمل الدولية** أسوأ أشكال عمل الأطفال بأنها تشمل:

- **الاستعباد،**
- **الاتجار بالبشر،**
- **العمل الجبري،**
- **التجنيد القسري** في النزاعات المسلحة،
- **استغلال الأطفال في الدعارة أو الأعمال الإباحية،**
- **الأنشطة غير المشروعة.**

كما يُمنع قانونًا تشغيل الطفل قبل بلوغ **الحد الأدنى للسن القانوني** للعمل، المحدد في معظم التشريعات الوطنية بـ15 عامًا، وفقًا للمعايير الدولية.

وعليه، فإن حماية أطفال مكتومي القيد تفرض نفسها كأولوية وطنية وإنسانية وقانونية لا تحتمل التأجيل.

في ختام هذا المبحث، نُشدد على ما طرحته **رئيسة لجنة معالجة أوضاع الأطفال اللبنانيين مكتومي القيد، المحامية أليس كيروز سليمان،** خلال ندوة بعنوان:

"**تسجيل الأطفال تحقيقًا للسلام والتنمية المستدامة**"، التي نُظّمت بالشراكة مع **مؤسسة الرؤية العالمية،** في **بيت المحامي – بيروت**[2]، حيث جاء في مداخلتها ما يلي: أن" •**الحق في الحياة** هو من أهم حقوق الإنسان، ولا يقتصر على الحياة بالمعنى البيولوجي المتعارف عليه – على أهميته – بل يمتد ليشمل الحق في **الحياة الاجتماعية** .فالإنسان كائن اجتماعي لا يستطيع العيش خارج المجتمع أو على هامشه، و**الطفل**

---

1 **عمالة الأطفال – المعايير الدولية** :الاتفاقية رقم 138 بشأن الحد الأدنى لسن الاستخدام، والاتفاقية رقم 182 بشأن أسوأ أشكال عمل الأطفال، الصادرتان عن منظمة العمل الدولية(ILO) .

2 أنظر، ندوة عن تسجيل الأطفال للجنة معالجة أوضاع اللبنانيين المكتومي القيد،عادل حاموش،الوكالة الوطنية للاعلام، تاريخ 2019/2/25 .

**المكتوم القيد** هو إنسان **لا انتماء قانوني له إلى أي وطن**، مما يجعله محرومًا من جميع الحقوق التي أُقِرّت له في **اتفاقية حقوق الطفل** و**الإعلان العالمي لحقوق الإنسان**، والذي يُعدّ جزءًا لا يتجزأ من **الدستور اللبناني**.[1]"

" أن **عدم تسجيل المولود** هو من **أسوأ أشكال العنف** التي تُمارس بحقه، إذ يحول بينه وبين **حياة كريمة**. فالطفل لا يولد مجرمًا، بل إن الظروف الاجتماعية والبيئية القاسية، إلى جانب **الإهمال** و**حرمانه من الحق في المواطنة**، قد تدفعه إلى الانحراف وارتكاب الجريمة، ليُصبح عبئًا على المجتمع، فضلًا عن ما قد يُصيبه من **يأس، وعزلة، وتفكير بالانتحار**.[2]"

أن **معالجة أوضاع هذه الفئة المهمّشة من الأطفال** تُعد **مسؤولية جماعية** تقع على عاتق الدولة بمؤسساتها الرسمية، كما على **القطاع الأهلي** (أي منظمات المجتمع المدني) ، والمواطنين أنفسهم[3].

## المبحث الثاني: الحلول المقترحة لمعالجة ظاهرة مكتومي القيد في لبنان والحد منها

سوف نعرض في هذا المبحث عددًا من الاقتراحات لمشاريع قوانين تهدف إلى معالجة هذه المشكلة الاجتماعية، على أن تتناول هذه الاقتراحات مجموعة من النصوص القانونية الأساسية، أبرزها:

1. **قانون قيد وثائق الأحوال الشخصية** ( قانون الصادر بتاريخ 7 كانون الأول 1951)،
2. **قانون حماية الأحداث المخالفين للقانون أو المعرّضين للخطر** (القانون رقم 422، الصادر بتاريخ 6 حزيران 2002)،

1 نص مقدمة الدستور اللبناني على التزام الدولة بالإعلان العالمي لحقوق الإنسان، ما يُكسبه قيمة دستورية عليا. وتُقر الاتفاقيات الدولية، وخصوصًا اتفاقية حقوق الطفل لعام 1989، بحق الطفل في الهوية والجنسية والانتماء الأسري والاجتماعي.

2 يُصنَّف عدم تسجيل المواليد ضمن ما يُعرف بالعنف المؤسسي أو السلبي، حيث تحرم الدولة، بفعل الإهمال أو الإجراءات المعقدة، الطفل من الاعتراف القانوني بشخصيته، ما يؤدي إلى عزله وحرمانه من الخدمات الأساسية.

3 **المسؤولية الجماعية**، تعني التزام جميع الفاعلين، من سلطات تشريعية وتنفيذية وقضائية، إضافة إلى الهيئات الأهلية والمواطنين، في دعم سياسات إدماج مكتومي القيد، من خلال التبليغ والتوعية والدعم القانوني والاجتماعي.

3. **قانون العقوبات اللبناني** (المرسوم الاشتراعي رقم 340، الصادر بتاريخ 1 آذار 1943)،
4. **قانون الجنسية اللبنانية** (القرار رقم 15، الصادر بتاريخ 19 كانون الثاني 1925)،
5. مجموعة من الاقتراحات التي تتناول **دور المخاتير في تنظيم وثائق الولادة.**

وسنُركّز في هذا الإطار على **أهمية تطبيق أحكام الدستور اللبناني،** فضلًا عن **الالتزام بالاتفاقيات والمعاهدات الدولية** ذات الصلة، كمدخل أساسي لمعالجة ظاهرة مكتومي القيد والحد منها.

كما تأتي هذه الاقتراحات بالتوازي مع **إصلاحات أخرى تتعلق بالمسار القضائي،** حيث سنُقدّم توصيات تهدف إلى **معالجة الصعوبات التي يواجهها مكتومو القيد أمام المحاكم الوطنية،** مع التشديد على ضرورة **تسريع آلية البت في الدعاوى والملفات المتعلقة بهم،** نظرًا لما يترتب على التأخير من أضرار قانونية واجتماعية خطيرة.

وعليه، سيتم تناول الموضوع ضمن المطلبين الآتيين:

- **المطلب الأول** :الحلول المقترحة على صعيد القوانين المحلية والاتفاقيات الدولية،
- **المطلب الثاني** :الحلول المقترحة على صعيد المحاكم الوطنية.

## المطلب الأول :الحلول المقترحة على صعيد القوانين المحلية والاتفاقيات الدولية

سوف نعرض في هذا المطلب **أولًا** لأهمية وجوب تطبيق الدستور اللبناني والمعاهدات الدولية لمعالجة ظاهرة مكتومي القيد والحد منها، ثم نتطرق بعدها إلى بعض الاقتراحات لمشاريع قوانين تهدف إلى التصدي لهذه الظاهرة **ثانيًا.**

### أولًا: في وجوب تطبيق الدستور والمعاهدات الدولية لمعالجة ظاهرة مكتومي القيد في لبنان والحد منها

على الرغم من أن **لبنان قد وقّع على عدد من المعاهدات الدولية** التي تُعنى بحقوق الإنسان وتهدف إلى الحدّ من ظاهرة مكتومي القيد، إلا أنه لا يطبّق فعليًا العديد من هذه المواثيق، بما فيها **معاهدة حقوق الطفل،** و**العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية،** رغم أنها تمثل حلولًا جذرية للمشكلة. ويُعزى ذلك إلى

**تحوّل هذه القضية إلى مسألة ذات طابع طائفي وجندري**[1]، مما يعوق وضع سياسات عادلة وموحدة لحلها.

**لذلك**، نرى أنه يجب:

–تطبيق الدستور اللبناني لمعالجة ظاهرة مكتومي القيد:

تنص **مقدمة الدستور اللبناني، في الفقرة (ب)**، على ما يلي:

"لبنان عربي الهوية والانتماء، وهو عضو مؤسس وعامل في جامعة الدول العربية وملتزم مواثيقها، كما هو عضو مؤسس وعامل في منظمة الأمم المتحدة وملتزم مواثيقها والإعلان العالمي لحقوق الإنسان، وتجسّد الدولة هذه المبادئ في جميع الحقوق والمجالات دون استثناء".

وبما أن لبنان ملتزم، وفقًا لدستوره، بمواثيق الأمم المتحدة والإعلان العالمي لحقوق الإنسان، فإنه **ملزم أيضًا بتطبيق اتفاقية حقوق الطفل**، التي صادق عليها في عام 1991. وتنص **المادة السابعة من الاتفاقية** على ما يلي:

"يسجّل الطفل بعد ولادته فورًا ويكون له الحق منذ ولادته في اسم، والحق في اكتساب جنسية، ويكون له الحق في معرفة والديه وتلقي رعايتهما".

كما أن **مواثيق حقوق الإنسان الدولية** تكرّس الحق في **الجنسية** في عدة مواضع، إلى جانب الحق في **الاعتراف بالشخصية القانونية**، وهو حق يرتبط ارتباطًا عضويًا بالجنسية.

وتشدد هذه المواثيق كافة على **وجوب عدم التمييز**، وهو أحد الحقوق الأساسية والأولية للإنسان، في حين أن فئة مكتومي القيد تُحرم منه بشكل واضح، مما يشكل **انتهاكًا صارخًا للمعايير الدولية.**

ولا بد من التأكيد أن الدول، بما فيها لبنان، **ملزمة باحترام القواعد العرفية للقانون الدولي**، حتى إن لم تكن

---

1 *الطائفية الجندرية*، مصطلح مركب يشير إلى التداخل بين النظام الطائفي والانحيازات المبنية على النوع الاجتماعي (الجندر)، أي أن قضايا مثل تسجيل الأطفال قد تتعقد في لبنان بسبب اعتبارات دينية وطائفية تتعلق بالنسب، والولاية، وحق المرأة في تسجيل أبنائها، مما يعمّق التمييز.

تلك القواعد مدرجة في قوانينها الداخلية، طالما أنها تشكل جزءًا من الالتزامات القانونية الدولية[1].

تتمتع **المعاهدات الدولية المصادق عليها من قبل لبنان بالأولوية على القوانين الوطنية**، وذلك بموجب **المادة الثانية من قانون أصول المحاكمات المدنية اللبناني**، والتي تنص على ما يلي:

"على المحاكم أن تتقيد بمبدأ تسلسل القواعد، فعند تعارض أحكام المعاهدات الدولية مع أحكام القانون العادي، تتقدم الأولى في مجال التطبيق على الثانية. ولا يجوز للمحاكم أن تعلن بطلان أعمال السلطة الاشتراعية لعدم انطباق القوانين العادية على الدستور أو المعاهدات الدولية.[2] "

كما يكرّس **العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية**[3]، الذي صادق عليه لبنان، الحق في الاعتراف بالشخصية القانونية لكل فرد، حيث تنص **المادة 16** منه على أن:

"لكل إنسان، في كل مكان، الحق بأن يُعترف له بالشخصية القانونية".

وتنص **الفقرة الثانية من المادة 24** من العهد ذاته على ما يلي:

"يكون لكل ولد، دون أي تمييز بسبب العرق أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الأصل القومي أو

---

1 يعتبر العرف الدولي من مصادر القانون الدولي، انظر النظام الاساسي لمحكمة العدل الدولية، المادة 38 ، متوفر على: http://www.icj-cij.org/homepage/ar/icjstatute.php

- *القواعد العرفية للقانون الدولي*، هي قواعد غير مكتوبة ولكن معترف بها كمصدر من مصادر القانون الدولي، وتشمل الممارسات المتكررة للدول التي تُقبل على أنها ملزمة قانونًا، مثل مبدأ عدم التمييز، وحقوق الإنسان الأساسية.

2 تنص المادة الثانية من قانون أصول المحاكمات المدنية على مبدأ "تسلسل القواعد" أو "تدرج القواعد القانونية"، وهو مبدأ يعني بأن **المعاهدة الدولية المصادق عليها من قبل لبنان تسود على القوانين الوطنية العادية في حال التعارض بينها**، وهو ما يلزم المحاكم بتطبيقها مباشرة.فليراجع قانون أصول المحاكمات المدنية، مرسوم اشتراعي رقم – 90 صادر في 1983/9/16.

3 تم **اعتماد** العهد وعرضه للتوقيع والتصديق والانضمام بموجب **قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 2200 (د-21)** المؤرخ في **16كانون الأول/ديسمبر 1966**.وقد **دخل حيز النفاذ بتاريخ 23 آذار/مارس 1976**، بعد أن تم استكمال عدد التصديقات المطلوبة.أما بالنسبة للبنان، فقد **صادقت عليه الحكومة اللبنانية بموجب القانون رقم 3855 تاريخ 1 أيلول/سبتمبر 1972، دون إبداء أي تحفظ.**

الاجتماعي أو الثروة أو النسب، حق على أسرته وعلى المجتمع وعلى الدولة في اتخاذ تدابير الحماية التي يقتضيها كونه قاصرًا. ويتوجب تسجيل كل طفل فور ولادته، ويُعطى اسمًا يُعرف به، ولكل طفل حق في اكتساب جنسية".

ويشدد العهد كذلك على **مبدأ عدم التمييز** في عدة مواد، منها **المادة الثانية**، التي تنص على أن:

"تتعهد كل دولة طرف في هذا العهد باحترام الحقوق المعترف بها فيه، وبكفالة هذه الحقوق لجميع الأفراد الموجودين في إقليمها والداخلين في ولايتها، دون أي تمييز بسبب العرق، أو اللون، أو الجنس، أو اللغة، أو الدين، أو الرأي سياسيًا كان أو غير سياسي، أو الأصل القومي أو الاجتماعي، أو الثروة، أو النسب، أو غير ذلك من الأسباب".

وفي السياق ذاته، تؤكد **اتفاقية حقوق الطفل** على حق الطفل في الجنسية والهوية والأسرة. وتنص **المادة 7** منها على ما يلي:

1. يُسجل الطفل بعد ولادته فورًا، ويكون له الحق منذ ولادته في اسم، والحق في اكتساب جنسية، ويكون له، قدر الإمكان، الحق في معرفة والديه وتلقي رعايتهما.
2. تكفل الدول الأطراف إعمال هذه الحقوق وفقًا لقانونها الوطني والتزاماتها بموجب الصكوك الدولية ذات الصلة، لا سيما في الحالات التي يُعد فيها الطفل عديم الجنسية إذا لم يتم ذلك.

كما تنص **المادة الثانية** من الاتفاقية ذاتها على **مبدأ عدم التمييز** في التمتع بكافة الحقوق الواردة فيها، وتُلقي على عاتق الدول الأطراف **واجبًا إيجابيًا** يتمثل في **حماية الأطفال من التمييز**، واتخاذ تدابير فعالة للوقاية والمعاقبة عليه[1].

---

1 اعتمدت وعُرضت للتوقيع والتصديق والانضمام بموجب **قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 25/44 المؤرخ في 20 تشرين الثاني/نوفمبر 1989**.وقد دخلت الاتفاقية **حيز النفاذ بتاريخ 2 أيلول/سبتمبر 1990**، وفقًا للمادة 49 منها.

من ناحية أخرى، نصّت **مقدمة الدستور اللبناني في الفقرة (ج)**على أن:

"لبنان جمهورية ديمقراطية برلمانية، تقوم على احترام الحريات العامة، وفي طليعتها حرية الرأي والمعتقد، وعلى العدالة الاجتماعية والمساواة في الحقوق والواجبات بين جميع المواطنين دون تمايز أو تفضيل".

أما **المادة السابعة من الدستور** فتنص على ما يلي:

"كل اللبنانيين سواء لدى القانون، وهم يتمتعون بالسواء بالحقوق المدنية والسياسية، ويتحملون الفرائض والواجبات العامة دونما فرق بينهم".

إن **استمرار تجاهل حل مشكلة مكتومي القيد** في لبنان يُشكل خرقًا واضحًا لأحكام الدستور اللبناني والمعاهدات الدولية المصادق عليها، ويؤدي إلى تفاقم الظاهرة وانتشارها، مما يُنذر بتحوّلها إلى **أزمة اجتماعية خطرة** نحن بغنى عنها في ظل الظروف الحالية.

**ثانيًا: اقتراحات لمشاريع قوانين لمعالجة ظاهرة مكتومي القيد**

- **وجوب تعديل المادة 25 من قانون الأحداث:**

إن المادة 25 من قانون حماية الأحداث (القانون رقم 422 تاريخ 2002/6/6)، جاءت تحت عنوان *"الحدث المعرّض للخطر"*، وهي دون شك تحدد الحالات التي يكون فيها الحدث مهدّدًا. وقد نصّت على ما يلي:

*"يُعتبر الحدث مهدّدًا في الأحوال الآتية:*

*1- إذا وُجد في بيئة تعرّضه للاستغلال أو تهدد صحته أو سلامته أو أخلاقه أو ظروف تربيته.*

*2- إذا تعرّض لاعتداء جنسي أو عنف جسدي يتجاوز حدود ما يبيحه العرف من ضروب التأديب غير المؤذي.*

*3- إذا وُجد متسوّلًا أو مشرّدًا. يُعتبر الحدث متسوّلًا في إطار هذا القانون إذا امتهن استجداء الإحسان بأي*

---

أما لبنان، فقد **صادق على الاتفاقية دون إبداء أي تحفظات**، وذلك بموجب **القانون رقم 20 تاريخ 30 تشرين الأول/أكتوبر 1990**، المعنون: "إجازة انضمام لبنان إلى اتفاقية هيئة الأمم المتحدة لحقوق الطفل."

*وسيلة كانت، ويُعتبر مشرّدًا إذا ترك مسكنه ليعيش في الشوارع أو المحلات العامة أو لم يكن له مسكن ووجد في الحالة الموصوفة آنفًا."*

وانطلاقًا من مضمون هذه المادة، **يجب اعتبار مكتوم القيد حدثًا معرّضًا للخطر**، نظرًا لغياب الهوية القانونية وما يترتب عليه من حرمان من الحقوق الأساسية، مما يعرضه فعليًا لكافة صور الخطر الاجتماعي والاقتصادي والنفسي. وعليه، **ينبغي أن يخضع للحماية القانونية المقررة بموجب المادة 25 من قانون حماية الأحداث المخالفين للقانون والمعرّضين للخطر**، الأمر الذي يستدعي **تعديل النص ليتضمّن صراحة هذه الفئة الهشة**، حمايةً لحقوقهم ومنعًا لتفاقم أوضاعهم.

- **تعديل المادتين 2 و12 من قانون قيد وثائق الأحوال الشخصية[1]**

تنص **المادة الثانية** من قانون قيد وثائق الأحوال الشخصية على ما يلي:

"تُنظَّم وثائق الأحوال الشخصية:

- عن الولادات: من قِبل الوالد أو الوالدة أو الولي، والطبيب أو القابلة"...

وانطلاقًا من هذه المادة، **ينبغي تعديل النص لإعطاء قاضي الأحداث صلاحية تسجيل الطفل**، أسوةً بالوالد أو الوالدة أو الولي، خاصة في الحالات التي يتعذر فيها التبليغ عن الولادة من قبل هؤلاء، كحال الأطفال مكتومي القيد أو المتروكين.

أما **المادة الثانية عشرة** من القانون نفسه، فتنص على ما يلي:

*"بعد انقضاء سنة على تاريخ الولادة، لا يمكن قيد المولود إلا بمقتضى قرار قضائي يصدر في غرفة المذاكرة، بناءً على طلب النيابة العامة أو صاحب العلاقة".*

وعليه، **يُقترح تعديل هذه المادة** بإضافة كل من *الأم* و*قاضي الأحداث* إلى الجهات التي يحق لها طلب

1 قانون صادر في 7 كانون الاول 1951 (قيد وثائق الاحوال الشخصية) منشور على صفحة الرئيسية لوزارة العدل ومتوفر: http://ahdath.justice.gov.lb/law-nearby-personal.htm

إصدار القرار القضائي لقيد المولود، تعزيزًا للحماية القانونية وتيسيرًا لتسجيل الأطفال الذين لم يُبلَّغ عن ولادتهم خلال المهلة القانونية.

- **تعديل المادة 501 من قانون العقوبات[1] وتجريم إهمال تسجيل الأبناء:**

ورد في قانون العقوبات، تحت عنوان *"جرائم العائلة" – النبذة رقم 6 المتعلقة بإهمال الواجبات العائلية*، ما يلي:

تنص المادة 501 المعدلة بموجب القانون رقم 239 تاريخ 1993/5/27 على ما يلي:

*"إن الأب أو الأم اللذين يتركان في حالة احتياج ولدهما الشرعي أو غير الشرعي أو ولداً تبنّياه، سواء برفضهما تنفيذ موجب الإعالة الواقع على عاتقهما أو بإهمالهما الحصول على الوسائل التي تمكّنهما من تأديته، يُعاقبان بالحبس مع التشغيل لمدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر، وبغرامة لا تزيد عن مئتي ألف ليرة".*

إلا أننا نقترح تعديل المادة المذكورة بإضافة إهمال الأهل تسجيل أطفالهم في سجلات الأحوال الشخصية كجريمة جزائية، يُعاقب عليها بالسجن والغرامة، على أن لا تقل العقوبة عن الحد المنصوص عليه في المادة 501 أعلاه.

ويستند هذا التعديل إلى ما يشكله هذا الإهمال من حرمان خطير للطفل من حقوقه القانونية والإنسانية، وفي مقدمها الحق بالهوية والجنسية، بما يخالف أحكام الدستور والمعاهدات الدولية.

- **تفعيل وتوعية المخاتير حول دورهم الأساسي في تنظيم وثائق الولادة:**

تنص **المادة 26 من قانون المختارين والمجالس الاختيارية[2]**، التي تحدد صلاحيات المختار في مجال الأحوال الشخصية، على وجوب قيامه بالمهام التالية وفقاً للقوانين والأنظمة النافذة:

---

1 قانون العقوبات – مرسوم اشتراعي رقم 340– صادر في 1943/3/1 المادة 501 ضمنًا.

2 قانون المختارين والمجالس الإختيارية, صادر في 27 تشرين الثاني 1947 متوفر على الإنترنت : http://www.isf.gov.lb/files/makhatir.pdf

1. المحافظة على سجل نفوس القرية أو الحي، وتسجيل جميع الوقوعات الجديدة التي تبلّغ إليه من دائرة النفوس.
2. المصادقة على وقوعات الإحصاء عند حصولها، وتوزيع بطاقات الهوية.
3. إعطاء الشهادات التي تُعتمد كأساس لتصحيح السن أو الاسم، أو لتجديد قيد الهوية، أو الاستحصال على بدل عن ضائع.
4. التصديق على وثيقة الولادة بعد التثبت من تصريحات الأهل بإفادة طبيب أو قابلة، أو بمعرفته الشخصية.
5. التصديق على وثيقة الزواج أو الطلاق أو فسخ الزواج.
6. تنظيم وثيقة الوفاة مع بيان سببها وتاريخ ومحل حصولها.
7. عدم التصديق على صحة الإمضاء أو البصمة إلا بعد التثبت من هوية الشخص وذكر رقم بطاقته الشخصية في عبارة التصديق.
8. تنفيذ القوانين والقرارات والتعليمات التي تتضمن تدابير توجب على المختار القيام بها والمتعلقة بالأحوال الشخصية.

وتؤكد هذه المادة، لا سيما في **البندين 2 و4**، الدور المحوري الذي يؤديه المختار في تنظيم وثائق الولادة وسائر شؤون الأحوال الشخصية.

**وبناءً على ما تقدم، نقترح ما يلي:**

- **توعية المخاتير** على دورهم الأساسي في تسجيل الأشخاص في سجلات النفوس، عبر برامج تدريبية وإرشادية منتظمة.
- **مكننة عمل المخاتير**، لتمكينهم من مواكبة التطور وتسهيل إجراءات التبليغ والتسجيل وتفادي ضياع الوثائق أو تأخرها.
- **تعديل المادة 22 من قانون قيد وثائق الأحوال الشخصية الصادر بتاريخ 1958/11/7**، التي تنص:

*"على المتزوج أن يقدم تصريحاً بزواجه إلى قلم الأحوال الشخصية خلال شهر يلي تاريخ الزواج، ويصدق هذا التصريح من الرئيس الروحي الذي تم على يده العقد، ويوقعه المختار وشاهدان. إذا تمنّع الزوج عن إعطاء التصريح، كان للزوجة أن تتقدم به. وإذا امتنعت هي أيضاً، جاز لقلم الإحصاء والأحوال الشخصية أن يكتفي بتصريح خطي من الرئيس الروحي الذي جرى العقد بمعرفته لإجراء القيد، مع حفظ الحق للمتضرر بمراجعة المحاكم"* [1].

ويقترح **تعديل هذه المادة** بحيث **يصبح المختار هو المسؤول المباشر عن تسجيل الشهادات الثبوتية في دوائر النفوس،** مما يساهم في تفادي عدم تسجيلها من قبل المواطنين، نتيجة **جهل بعضهم بالإجراءات** أو **إهمالهم القيام بها في المهل القانونية.**

- **وجوب إجراء تعديلات في قانون الجنسية اللبناني لمعالجة ظاهرة مكتومي القيد:**

في هذا السياق، يمكننا التأكيد للقارئ الكريم أنه لو أُعطيت الأم اللبنانية حقّ منح جنسيتها لأولادها، وتم تصحيح أوضاع حملة "جنسية قيد الدرس" — وهم أشخاص أجانب أو عديمو الجنسية تقدموا بطلبات للتجنس بالجنسية اللبنانية بموجب **المادة الثالثة من القرار رقم 15 الصادر عام 1925** المتعلق بالجنسية اللبنانية، ولم تُمنح لهم الجنسية بعد — وكانت الدولة تعمل على دراسة أوضاعهم لتحديد إمكانية منحهم الجنسية اللبنانية[2]، لكنا قد عالجنا ما يقارب **90% من مشكلة مكتومي القيد،** بينما تُحلّ النسبة المتبقية (10%) عبر المسار القضائي[3].

---

1 *مكننة عمل المخاتير* تعني إدخال التكنولوجيا وتطبيقات الحكومة الرقمية في عملهم، مثل استعمال قواعد بيانات رقمية وربطهم إلكترونياً بدوائر النفوس.

– عبارة *"قلم الأحوال الشخصية"* تشير إلى المكتب المختص في دائرة النفوس التابع لوزارة الداخلية، والمسؤول عن تسجيل الزواج والولادة والوفاة وسائر وثائق الأحوال الشخصية.

– *"الرئيس الروحي"* هو المرجع الديني (كاهن أو شيخ) الذي أُجري عقد الزواج على يده.

2 محكمة استئناف جبل لبنان الغرفة الأولى، قرار رقم 254 تاريخ 31 / 7/ 1974.

3 بهذا المعنى أنظر،مكتومي القيد... رهينة قوانين بآلية و"قضاء وقدر" ,بولا الموراني, جريدة الجمهورية,تاريخ 22-7- 2015 .

ولا يُعقل أن نستمر في القرن الحادي والعشرين في ترسيخ العقلية الذكورية في مجتمع ودولة تعتبر نفسها منفتحة على الغرب ومواكبة للتطورات القانونية على المستوى الدولي. فالتمييز ضد المرأة يُعد انتهاكًا لمبدأي **المساواة في الحقوق** و**احترام كرامة الإنسان**، وهما مبدآن أساسيان كرّستهما المواثيق الدولية.

كما أن هذا التمييز يشكل **عقبة أمام مشاركة المرأة** في الحياة السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية في لبنان، ويُعيق تقدم الأسرة والمجتمع، ويُفرمل التنمية الكاملة لإمكانات المرأة في خدمة وطنها والبشرية.

وانسجامًا مع **اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة**، لا سيما المواد 1 و2 و9، ومع **مقدمة الدستور اللبناني** التي تكرّس مبدأ المساواة، فإنه يُفترض بالدولة اللبنانية أن:

- **ترفع تحفظها** عن المادة التاسعة من الاتفاقية الدولية المذكورة،
- و**تُعدل قانون الجنسية اللبناني**[1]، بحيث تنص **المادة الأولى منه على ما يلي:**

*"يُعدّ لبنانيًا من وُلد لأب أو أم لبنانية".*

إن هذا التعديل يُعدّ خطوة جذرية وفعالة في معالجة العديد من حالات مكتومي القيد في لبنان، كما يُعتبر تقدّمًا كبيرًا في سبيل **تعزيز دور المرأة** في المجتمع، وتحقيق **المساواة الحقيقية** بينها وبين الرجل في الحقوق والواجبات.

## المطلب الثاني: الحلول المقترحة على صعيد المحاكم الوطنية

يُعدّ القضاء الملجأ الوحيد الذي تتيحه القوانين اللبنانية النافذة والإجراءات الحالية لغالبية مكتومي القيد في لبنان لإيجاد حلول قانونية لهذه الظاهرة. غير أن المسار القضائي للوصول إلى هذه الحلول محفوف بعقبات

---

1 قانون الجنسية اللبنانية، قانون صادر بقرار رقم 15صادر في 19 كانون الثاني سنة 1925.

– تشير الإحصائيات والتقارير الصادرة عن المنظمات الحقوقية اللبنانية إلى أن معظم حالات مكتومي القيد تعود إلى غياب اعتراف قانوني أو إداري، وغالبًا ما يكون الحل من خلال تسوية إدارية أو قضائية.

– قانون الجنسية اللبناني ما زال قائمًا في جزء كبير منه على نصوص القرار 1925/15، ولم يُعدّل ليواكب مبادئ المساواة بين الجنسين، إذ لا تزال الجنسية تُمنح فقط من الأب وليس من الأم .

متعددة تبدأ منذ مرحلة التحضير للدعوى، وتمتد طوال إجراءات المحاكمة، وصولًا إلى صدور الحكم النهائي وتنفيذه.

وتسلك هذه الحلول القضائية أحد **مسارين رئيسيين**[1]:

**المسار الأول: دعاوى الأحوال الشخصية**، ومنها تسجيل قيد ولادة لمولود من أب لبناني أو من يُثبت نسبه إلى أب لبناني، في حال لم يُصرَّح عن الولادة إداريًا ضمن المهلة القانونية، وهي سنة من تاريخ الولادة. في كثير من الحالات، تقترن هذه الدعاوى بطلب **تصحيح الوضع العائلي** للوالد أو الجد اللبناني، في حال كان متزوجًا ولم يُسجَّل زواجه رسميًا، كأن يكون متزوجًا من امرأة مكتومة القيد، وهو زواج لا يُسجَّل إداريًا حاليًا.

كما تندرج ضمن هذا النوع من الدعاوى، **دعاوى تسجيل مواليد خارج إطار الزواج** الذين اعترف بهم أحد الوالدين اللبنانيين خلال فترة القصر. وإذا لم يتم التصريح عن الولادة خلال السنة القانونية، ولم يُعترف بالمولود من أي من الوالدين خلال قِصره، يمكنه بعد بلوغه سن الرشد الحصول على اعتراف قضائي ببنوّته والتسجيل على خانة الوالد الذي يثبت نسبه إليه.

هؤلاء الأشخاص، كما أشرنا سابقًا، يجب أن يتمتعوا بحق الحصول على الجنسية اللبنانية بموجب **الفقرة الثالثة من المادة الأولى من القرار رقم 1925/15**.ويجب عليهم بالتالي التقدّم بدعوى أمام **غرفة الأحوال الشخصية في المحكمة المدنية اللبنانية المختصة** بغرض التسجيل[2].

وفي حال لم يكن نسب الشخص مثبتًا، يتعيّن عليه **البدء بدعوى إثبات نسب** قبل التوجّه إلى المحكمة المدنية لتسجيله. وقد يُحيل القاضي هذه الحالات إلى المديرية العامة للأمن العام، التي تتولى التحقيق في الموضوع.

---

1 أنظر في هذا، دراسة بعنوان جنسية قيد القضاء، ص 166 وما يليها ، طبعة صادرة بالعام 2019 من جمعية رواد الحقوق.

2 الفقرة الثالثة من المادة الأولى من القرار رقم 15 الصادر بتاريخ 1925/1/19 تنص على منح الجنسية اللبنانية لكل شخص يولد في أراضي لبنان الكبير من والدين مجهولين أو والدين مجهولي التابعية ، وهو ما يفسّر قابلية هؤلاء للتسجيل كمواطنين لبنانيين.

وتُعدّ هذه الإجراءات طويلة وشاقة، إضافة إلى صعوبة توفير المستندات المطلوبة، والتي قد تتطلب مبالغ مالية مرتفعة.

ومع ذلك، فإن **مكتومي القيد هؤلاء هم لبنانيون**، وكل ما يلزمهم هو التسجيل الإداري **للاعتراف بجنسيتهم اللبنانية أو إعلانها.**

**كذلك الأمر بالنسبة للمولود في لبنان من والدين مجهولين**، إذ يمكنه التقدم بدعوى لتسجيله. وقد درجت المحاكم اللبنانية على اعتبار هذه الدعوى دعوى **جنسيّة**، في حال لم يتم تسجيل المولود إداريًا، وكان عمره لا يتجاوز **الثلاثين يومًا** عند العثور عليه[1].

و**المسار الثاني** هو **دعاوى الجنسية**، التي تقوم على خلق **رابط قانوني وسياسي** بين الدولة والفرد الذي يطلب اعتباره لبنانيًّا بحكم القانون.

وينطبق هذا النوع من الدعاوى على الحالات التالية:

- **مولود في لبنان** لم يثبت أنه اكتسب بالتبعية عند الولادة جنسية أجنبية؛
- **المولود في لبنان من والدين مجهولي الجنسية؛**
- كل من **يثبت أصوله العثمانية** وإقامة هذه الأصول في لبنان بتاريخ **30آب 1924.**

وتُقام هذه الدعوى بوجه **الدولة اللبنانية.**

كذلك، يمكن للمرأة مكتومة القيد المتزوجة من لبناني الحصول على الجنسية اللبنانية **بموجب الزواج**، على غرار المرأة الأجنبية، ولكن **خلافًا للأخيرة**، يجب أن تنتظر **مرور سنة** على تنفيذ **حكم تصحيح الوضع العائلي**، وبعدها **تتقدّم بدعوى قضائية** تطلب فيها اكتساب الجنسية اللبنانية.

غير أن هذه الحلول القضائية، في الواقع، تواجه **أنواعًا متعددة من الصعوبات**، يجب إيجاد حلول لها،

---

1 يقصد بذلك الأطفال مجهولي الوالدين الذين يُعثر عليهم في لبنان، وتفترض السلطات اللبنانية أنهم لبنانيون في حال لم يتم التعرف على أصولهم خلال ثلاثين يومًا، ما لم يثبت العكس.

وسوف نعرضها تباعًا.

**أولًا: معالجة الصعوبات التي يواجهها مكتومو القيد أمام المحاكم الوطنية:**

● **نشر الوعي فيما يتعلق بالحقوق والإجراءات:** يتبيّن أن بعض مكتومي القيد يجهلون المعلومات المتعلقة بإجراءات التسجيل وما يتمتعون به من حقوق في هذا الإطار. ويُضاف إلى ذلك صعوبة وصولهم إلى هذه المعلومات من مصادر رسمية نتيجة **غياب آليات وطنية فعّالة لنشر المعلومات**، ما يُشكّل إحدى أبرز العقبات أمام وضع حدّ لحالة كتمان قيدهم.وفوق ذلك، يتعرّض كثيرون منهم لنصائح **مغلوطة أو غير مكتملة** عند سعيهم للحصول على المعلومات من مصادر غير متخصصة.

**ثانيًا: معالجة مشاكل ارتفاع كلفة الدعاوى:**

تُعد كلفة الدعاوى مرتفعة نسبيًا مقارنة بإمكانيات مكتومي القيد، ونذكر منها **تكلفة فحوص الحمض النوويّ**، وكلفة المستندات المطلوبة من مختلف الجهات المعنية، بالإضافة إلى **أتعاب المحامين المرتفعة.** ويُضاف إلى هذه العقبة **غياب نظام مساعدة قانونية مجانيّة** أو حتى نظام يساهم في **تخفيض كلفة التقاضي** عنهم.

**ثالثًا: معالجة ضعف تطبيق القانون والخلط في المفاهيم القانونية في الدعاوى أمام المحاكم الوطنية:**

يشوب استخدام المفاهيم القانونية، لا سيما في **دعاوى الجنسية**، العديد من الإشكاليات، سواء من حيث **تفسير هذه المفاهيم أو تحليلها أو تعليلها أو تكييفها** على وقائع الدعوى، وذلك من قبل كل من الخصوم والمحكمة على حدّ سواء[1].

وتتّضح هذه الإشكاليات من خلال وجود **ثغرات مفاهيمية وقانونية** في عدد من الاستدعاءات، والاستحضارات، واللوائح المتبادلة، سواء من جهة محامي المدّعين أو من محامي هيئة القضايا (الممثّلين للدولة)، وكذلك في بعض **القرارات القضائية**.كما تتّسم هذه اللوائح والاستحضارات عمومًا بقدرٍ من **الضعف، والاقتضاب، وغياب التعليل والتحليل والإثبات.**

1 أنظر في هذا دراسة بعنوان جنسية قيد القضاء، مرجع سبق ذكره ،ص 63.

**رابعًا: صعوبة الإثبات**

يعاني بعض مكتومي القيد من عدم توفّر كامل وسائل الإثبات التي تدعّم قضاياهم، سواء من حيث المعلومات التاريخية والواقعية، أو المستندات التي تُثبت الوقائع التي يستندون إليها، لا سيّما إذا كانت هذه الوقائع تعود إلى فترات زمنيّة بعيدة.

كما أنّ عبء الإثبات يقع بالكامل على عاتقهم أمام القضاء. ومن اللافت في هذا الإطار اتّجاه المحاكم إلى **اعتماد فحوص الحمض النوويّ كدليل قاطع لإثبات البنوة البيولوجية أو نفيها**[1]، وذلك بغضّ النظر عن مدى قوّة الأدلة الأخرى أو وجود نزاع فعلي على الأبوة من عدمه.

ومع ذلك، لا تزال **الأحكام الصادرة عن المحاكم الشرعية** تُشكّل مستندًا رئيسيًا يُطلب في غالبية دعاوى القيد والجنسية، غير أنّ **قيمتها الثبوتية باتت تتراجع أمام نتائج فحوص الحمض النوويّ**، ما يخلق تعارضًا واضحًا مع منظومة قوانين الأحوال الشخصية التي **تجعل إثبات البنوة من صلاحية المحاكم الطائفية**[2]، والتي تُقرّ **قرينة الأبوة**، ومفادها أن المولود في ظل زواج قائم يُعتبر ابنًا لزوج الأم، ما لم ينفِ هذا الأخير النسب ضمن شروط محددة وحالات حصرية[3].

ويُضاف إلى صعوبة الإثبات **موقف الدولة المنازع في القيمة الثبوتية للعديد من المستندات** المقدّمة في هذه الدعاوى، بما في ذلك تلك الصادرة عن المحاكم الشرعية.

---

1 المقصود أن فحص الحمض النووي DNA أصبح يُستخدم في المحاكم اللبنانية كوسيلة حاسمة لإثبات النسب أو نفيه، حتى عندما لا يكون هناك نزاع مباشر حول الأبوة، أي حتى في الحالات التي تكون فيها المستندات الأخرى كافية مبدئيًا، مما قد يثير جدلًا حول التوازن بين الأدلة العلمية والقانونية.

2 يشير إلى أن قضايا البنوة، بحسب قوانين الأحوال الشخصية في لبنان، تدخل ضمن اختصاص المحاكم الطائفية (الشرعية أو الروحية)، وليس المحاكم المدنية، ما يعكس خصوصية النظام القضائي اللبناني في مسائل الأحوال الشخصية.

3 "قرينة الأبوة" أو *presumption of paternity* تعني أن الطفل المولود خلال زواج قائم يُنسب تلقائيًا إلى الزوج، ما لم يقم هذا الأخير بنفي النسب أمام المحكمة خلال مهلة وشروط معينة، وهي قاعدة قانونية مستمدة من فقه الأحوال الشخصية تهدف إلى حماية الأسرة واستقرار النسب.

**خامسًا: وجوب الإسراع في البتّ بملفّات مكتومي القيد**

لا أحد يُنكر حقّ القاضي في أن يستغرق الوقت اللازم لإنجاز عمله والوصول إلى حكم يرتضيه. غير أنّه، في المقابل، لا بدّ من توفير الآليّات التي تضمن عدم تحوّل هذا الحقّ إلى وسيلة لتأخير العدالة. وتُعتبر مسألة طول أمد التقاضي من أبرز الإشكاليّات التي تُواجه المحاكم في مختلف أنحاء العالم، وعلى الرغم من الإجراءات والتعديلات التي تُجريها العديد من الدول في هذا الإطار، فإنها لا تزال مشكلة تتطلّب حلولًا جذريّة لضمان تحقيق العدالة الناجزة.

لذا، يجب احترام مبدأ المهل في سياق المحاكمة العادلة والفعّالة، وهو مبدأ مكرّس في قانون أصول المحاكمات المدنيّة اللبنانيّ، الذي يعتبر التأخّر غير المبرّر في إصدار الأحكام **استنكافًا عن إحقاق الحقّ**[1]، كذلك، تشدّد المادة 14 من **العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنيّة والسياسيّة**، في فقرتها (ج)، على حقّ المتّهم في أن يُحاكم من دون تأخير لا مبرّر له. وقد أدرجت لجنة حقوق الإنسان هذا المبدأ في تعليقاتها العامّة، حين أكّدت أنّه "بغية جعل هذا الحقّ فعليًّا، يجب أن تتوافر إجراءات تضمن أن تسير المحاكمة من دون تأخير غير مبرّر، سواء في درجتها الأولى أو في الاستئناف."

ويتضمّن قانون أصول المحاكمات المدنيّة اللبنانيّ أحكامًا تُحدّد مهلاً لعدّة مسارات قضائيّة، ومن ذلك المادة 364 التي تؤكّد على مسؤوليّة القاضي في إدارة المحاكمة، حيث تنصّ على أنّ "القاضي يسهر على حسن سير المحاكمة، وله في سبيل ذلك الحقّ في منح المهل واتخاذ ما يلزم من تدابير."

وعلى الرغم من ذلك، تغلب سمة التأخير الطويل على المسار القضائيّ في لبنان، ما يُشكّل إحدى العقبات الرئيسيّة التي تُواجه المتقاضين، والتي تعترض الحقّ في الوصول إلى العدالة، فتُفرغ حقّ اللّجوء إلى القضاء من مضمونه الحقيقي، وتُفضي في بعض الحالات إلى الحرمان من العدالة. وبالنسبة إلى مكتومي القيد، فإنّ

---

1 المادة 4 من قانون الأصول المحاكمات المدنية، مرسوم الإشتراعي رقم 90 تاريخ 1983/9/16.

– **الاستنكاف عن إحقاق الحقّ،** يُقصد به تقاعس القاضي عن القيام بواجبه في الفصل في النزاع ضمن مهلة معقولة، رغم توافر الملفّ بين يديه، ما يُعدّ مخالفًا لمبدأ الحقّ في المحاكمة العادلة، وقد يُرتّب مسؤوليّة مسلكيّة وربما جزائيّة بحسب الأحوال.

هذا التأخير يُعيق وضع حدّ لكتمان قيدهم، ويُبقيهم في حالة قانونيّة هشّة.

تتراوح أسباب إطالة أمد الدعاوى بين سلوك أطراف الدعوى وبين سلوك المحكمة نفسها، ويطال التأخّر مختلف جوانب الدعوى ومراحلها وصولًا إلى التنفيذ. ويحصل هذا التأخير في الإجراءات في كلّ من دعاوى تسجيل المواليد ودعاوى الجنسيّة من دون تمييز بينهما، في حين أنّ دعاوى القيد يُفترض أن تكون سريعة وغير معقّدة. ولكن، بالرغم من وجود نصوص قانونيّة تنظّم مهل غالبية إجراءات المحاكمة في قانون أصول المحاكمات المدنيّة، والتي تجعل آجال المحاكمات، في حال مراعاتها، معقولة ومقبولة، إلا أنّ ما يحصل في الواقع ينتهك هذه النصوص إلى حدّ بعيد.

ونعرض أدناه حلولًا للحدّ من التأخّر في المسار القضائيّ:

**أ- وجوب معالجة مشكلة التأخّر في تبليغات الدعاوى (ومعالجة الإجراءات القضائيّة غير المحدّدة المدّة):**

فقد يطول مسار الدعاوى نتيجة تأخّر الدولة في تبلّغها، في التفاف على **إجراءات التبليغ المنصوص عليها في قانون أصول المحاكمات المدنيّة**[1]، تجنّبًا لمرور مهل الإجراءات اللاحقة.

وهذا الأمر يؤدّي إلى تأخّر كافة إجراءات الدعوى، من **قرارات إعداديّة** وجلسات وتحقيقات، لفترات غير محدّدة[2].

**ب- وجوب الحدّ من الردود غير المجدية الصادرة عن الدولة بقصد المماطلة وتمويه العدالة:**

تأتي **اللوائح الجوابيّة** لمحامي الدولة، في الكثير من الأحيان، غير معلّلة ولا مدعّمة قانونًا، وتتضمّن مغالطات وخلطًا في المفاهيم، أو لا تمتّ إلى أصل الدعوى بصلة. ويمكن توصيفها بأنّها **غير جدّية،**

---

1 *إجراءات التبليغ المنصوص عليها في قانون أصول المحاكمات المدنيّة*، هي الآليات القانونية التي تنص عليها المواد 388 وما يليها من القانون اللبناني، وتضمن إعلام الخصم بالدعوى أو بأي إجراء قضائي بطريقة رسمية، ما يتيح بدء سريان المهل القانونية للإجراءات اللاحقة.

2 *القرارات الإعداديّة*،هي قرارات غير نهائية تصدر خلال سير الدعوى، تهدف إلى تحضيرها للفصل، مثل دعوة الأطراف لجلسات أو طلب مستندات أو ندب خبير.

وتهدف فقط إلى دحض مطالب المدّعين بشكل شبه منهجي، بغضّ النظر عن أحقّيتها أو ثبوتها، ما يجعل وصول المدّعي إلى غايته في الحصول على حكم يضع حدًّا لانعدام جنسيّته أمرًا بعيد المنال[1].وهذا ما يحصل في كلّ من دعاوى الجنسيّة المرفوعة بوجه الدولة، ودعاوى القيد.

**ج– وجوب الابتعاد عن الأمر بإجراء تحقيقات غير مجدية ولا تقدّم أي جديد في دعاوى مكتومي القيد:**

غالبًا ما يصدر القضاة قرارات بإجراء تحقيقات أو استقصاءات لا تضيف شيئًا جوهريًا إلى الملف، بل تكرّس التأخير وتزيد من تعقيد الإجراءات القضائية، بخاصة إذا كان من الممكن البتّ في الدعوى استنادًا إلى الأدلة المتوفرة[2].

**د– وجوب الإسراع في البت بالملفّات وإصدار الأحكام:**

إنّ البطء في إجراءات المحاكمة يؤثّر من دون أدنى شكّ على عمليّة البتّ بملفّات مكتومي القيد من قبل القضاة، وإصدار أحكام نهائيّة بشأنها.

وهذا البطء تعاني منه المحاكم الروحيّة والدينيّة كما المدنيّة على حدّ سواء. فبالرغم من وجود نصوص قانونيّة تنظّم مهل أغلب الإجراءات المنصوص عليها في **قانون أصول المحاكمات المدنيّة**، وكذلك القوانين الشرعيّة والروحيّة ذات الصلة[3]، إلا أنّ الواقع مغاير تمامًا.

إذ يُلاحظ انتهاك هذه النصوص، فالفترة الزمنيّة بين تاريخ تقديم الدعوى وتاريخ صدور الحكم الابتدائي قد تطول لسنوات، فكيف بالحريّ إذا احتُسبت المدّة الممتدة من صدور الحكم الابتدائيّ حتّى قرار محكمة التمييز ؟

---

1 *اللوائح الجوابيّة غير الجدية*، تشير إلى المذكرات التي يقدّمها ممثل الدولة دون تعليل كافٍ أو سند قانوني، ما يدل على نية المماطلة أو إرباك المسار القضائي أكثر من محاولة دحض الادعاء بموضوعية.

2 *التحقيقات غير المجدية*،هي الإجراءات التي يطلبها القاضي، كاستقصاء رأي جهات غير معنية أو طلب مستندات لا تضيف جديدًا للقضية، مما يؤدي إلى إطالة أمد النزاع دون مبرّر موضوعي.

3 *القوانين الشرعية والروحية ذات الصلة*،هي النصوص القانونية التي تنظّم الأحوال الشخصيّة للمواطنين المنتمين إلى طوائف دينية مختلفة في لبنان، كقوانين الطوائف الإسلامية أو المسيحية، وتُطبَّق من خلال محاكمها المختلفة والمتنوعة.

تطول آماد دعاوى الأحوال الشخصيّة إلى سقوف زمنيّة غير محدّدة أحيانًا، تصل إلى سنوات عدّة، لا سيّما في دعاوى الجنسيّة.

وما يرسّخ المشكلة أكثر هو أن تكون الدولة طرفًا في الدعوى، سواء أصليًا أو تمّ إدخالها، ما يطيل مسار الدعاوى نتيجة تأخّرها في تبلّغها، **التفافًا منها على إجراءات التبليغ المنصوص عليها في قانون أصول المحاكمات المدنيّة**[1].

إنّ عدم تطبيق **نظام تبادل اللوائح** أمام سائر المحاكم المدنيّة يشكّل مخالفة للقانون، ويؤدّي إلى إطالة أمد المحاكمات من جهة، وإرهاق المحامين والمحاكم بحضور جلسات لا طائل منها سوى تكرار الحضور وتبادل اللوائح[2].

لذلك، يقتضي:

- **تطبيق نظام تبادل اللوائح في قلم المحكمة**، والتقيّد بالمهل القانونيّة للتبادل، عملًا بأحكام قانون أصول المحاكمات المدنيّة.
- **الإسراع في إجراء تبليغات هيئة القضايا** في الدعاوى المقامة على الدولة، و**إعادة وثيقة التبليغ** فور استلام الأوراق المبلّغة، وبالسرعة الممكنة.

والتأخّر لمدة طويلة في إصدار الأحكام لدى بعض المحاكم عن الوقت المحدّد لإصدارها يُفهم أحيانًا على أنه إهمال وتقصير، مما يفرض ضرورة التعميم على جميع المحاكم بعدم التأخّر في إصدار الأحكام والقرارات. ولهذا، كان على وزارة العدل أن تتدخّل لمعالجة هذه المشكلة والمساهمة في حلّها. وفي هذا السياق، نذكر دورها في هذا المجال، إذ تدخّلت بشكل فعّال، فورد في **ردّ وزارة العدل على قائمة المسائل الموجّهة إلى الدولة اللبنانية** من قبل اللجنة المنبثقة عن **العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية**، وتحت

---

1 *التفاف على إجراءات التبليغ*، يُقصد به تقصّد الدولة أو ممثليها التأخير في استلام أو الرد على التبليغات القضائية، مما يؤدي إلى تأخير سريان المهل القانونية.

2 *نظام تبادل اللوائح في قلم المحكمة*، هو إجراء يتيح تقديم المذكرات واللوائح مباشرة إلى قلم المحكمة وتبادلها دون الحاجة إلى جلسات متكررة، مما يسرّع وتيرة المحاكمة.

عنوان "حقوق الأطفال"، ما يلي:

"**بالنسبة لمكتومي القيد** [1]:أولت وزارة العدل أهمية خاصة لموضوع مكتومي القيد، وقد أصدر وزير العدل في العام 2017 ثلاثة كتب بهذا الخصوص:

- الكتاب الأول موجّه إلى مجلس القضاء الأعلى، يدعو فيه إلى التعميم على القضاة بوجوب الإسراع في البتّ بملفّات مكتومي القيد؛
- الكتاب الثاني موجّه إلى النيابة العامة التمييزية، للتعميم على قضاة النيابات العامة الاستئنافية في مختلف المحافظات بوجوب عدم استئناف القرارات القضائية القاضية بتسجيل مكتومي القيد، إلا في حالات الضرورة القصوى؛
- الكتاب الثالث موجّه إلى وزارة الداخلية والبلديات، لحثّها على تسريع المعاملات الإدارية والقضائية الهادفة إلى تسجيل مكتومي القيد".

إنّ هذه الكتب الصادرة عن وزارة العدل، رغم أهميّتها، تؤكّد وجهة نظرنا بشأن بطء المحاكمات في القضايا المتعلّقة بمكتومي القيد.

فالإسراع في البتّ بملفّات مكتومي القيد يفترض، بدايةً، التقيّد بالنصوص القانونيّة التي تنظّم مهل الإجراءات القضائيّة. وفي هذا السياق، لا بدّ من فرض عقوبات على من يتأخّر في تبليغ أوراق الدعاوى من دون مبرّر قانوني، وذلك في سبيل معالجة هذا الواقع المؤلم الذي يطال العدالة ويُعطّل تحقيقها.

1 أنظر رد وزارة العدل على قائمة المسائل الموجهة إلى الدولة اللبنانية من قبل اللجنة المنبثقة عن العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.
docstore.ohchr.org

## الخاتمة:

تبيّن من خلال هذا البحث أنّ ظاهرة مكتومي القيد تمثّل إشكالية قانونية وإنسانية مزمنة تمسّ جوهر الحق في الاعتراف بالشخصية القانونية، وهي إحدى الركائز الأساسية لكرامة الإنسان وحقوقه المدنية. فعلى الرغم من وجود نصوص قانونية تنظّم إجراءات القيد في سجلات الأحوال الشخصية، إلا أنّ واقع الممارسة القضائية والإدارية يظهر قصورًا واضحًا على مستوى التطبيق، سواء من جهة تأخّر إصدار الأحكام، أو تعقيد الإجراءات، أو غياب التنسيق المؤسسي الكافي لمعالجة هذه الحالات.

وقد أبرزت الدراسة دور القضاء، لا سيّما البطء في البتّ بالدعاوى المرتبطة بالقيد والجنسيّة، وتأثير ذلك على حقّ مكتوم القيد في التمتع بحقوقه الأساسية. كما أظهرت خللاً في سلوك بعض ممثلي الدولة، من خلال تقديم ردود شكلية غير جدّية، أو الالتفاف على إجراءات التبليغ، ما يؤخّر الوصول إلى العدالة ويضعف فاعليتها.

في ضوء ما تقدّم، تبرز الحاجة الملحّة إلى إصلاحات قانونية وإدارية، تبدأ بتحديث النصوص المتعلقة بالأحوال الشخصية، وتفعيل آليات المساءلة في حال الإهمال أو التأخير غير المبرّر، وتنتهي بإعادة الاعتبار لمبدأ المصلحة الفضلى للطفل، الذي يجب أن يحكم كل معالجة لملف مكتومي القيد. ولا بدّ من مقاربة شاملة تُشرك فيها الدولة بكل مؤسساتها، والمجتمع المدني، والإعلام، من أجل التوعية بخطورة الإهمال في تسجيل المواليد، وتعزيز ثقافة القانون، والعمل على إيجاد حلول فورية ومستدامة تضمن لكل إنسان الحق في هوية قانونية، وكرامة مصونة، ووجود معترف به.

# لائحة المراجع


**أولًا – الدستور**

الجمهورية اللبنانية .*الدستور اللبناني الصادر في 23 أيار سنة 1926 مع جميع تعديلاته* .متاح على الرابط:

https://www.lp.gov.lb/backoffice/uploads/files/1(الدستور%20اللبناني).pdf

**ثانيًا – الاتفاقيات الدولية**

الأمم المتحدة .*العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية*، اعتمد في 16 كانون الأول 1966، ودخل حيز التنفيذ في 23 آذار 1976.

منظمة العمل الدولية .*الاتفاقية رقم 138 بشأن الحد الأدنى لسن الاستخدام*، اعتمدت في 26 حزيران 1973، ودخلت حيز التنفيذ في 19 حزيران 1976.

الأمم المتحدة .*اتفاقية حقوق الطفل*، اعتمدت في 20 تشرين الثاني 1989، ودخلت حيز التنفيذ في 2 أيلول 1990.

منظمة العمل الدولية .*الاتفاقية رقم 182 بشأن أسوأ أشكال عمل الأطفال*، اعتمدت في 17 حزيران 1999، ودخلت حيز التنفيذ في 19 تشرين الثاني 2000.

**ثالثًا – القوانين والمراسيم اللبنانية**

قانون الجنسية اللبنانية، صادر بقرار رقم 15، تاريخ 19 كانون الثاني 1925.

*قانون العقوبات اللبناني*، مرسوم اشتراعي رقم 340، صادر في 1 آذار 1943.

*قانون المختارين والمجالس الاختيارية*، صادر بتاريخ 27 تشرين الثاني 1947. متاح على الرابط:
http://www.isf.gov.lb/files/makhatir.pdf

*قانون قيد وثائق الأحوال الشخصية*، صادر بتاريخ 7 كانون الأول 1951. متاح على موقع وزارة العدل:
http://ahdath.justice.gov.lb/law-nearby-personal.htm

*القانون رقم 3855*، تاريخ 1 أيلول 1972، الإجازة للحكومة بالانضمام إلى العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

*قانون أصول المحاكمات المدنية*، مرسوم اشتراعي رقم 90، صادر في 16 أيلول 1983.

*القانون رقم 20*، تاريخ 30 تشرين الأول 1990، الإجازة بانضمام لبنان إلى اتفاقية حقوق الطفل.

*القانون رقم 164*، تاريخ 24 آب 2011، معاقبة جريمة الاتجار بالأشخاص.

*المرسوم رقم 8837*، تاريخ 15 كانون الثاني 1932، تأليف لجان إحصاء سكان الجمهورية اللبنانية ومهاجريها وتعيين وظائف الكتبة واللجان وما يتفرع عن ذلك.

*المرسوم رقم 3826*، تاريخ 10 شباط 1939، متمم للمادة 19 من المرسوم 8837 المتعلق بأعمال الإحصاء.

*مرسوم التجنيس رقم 5247*، الصادر بتاريخ 20 حزيران 1994.

**رابعًا – الجريدة الرسمية**

*الجريدة الرسمية* .عدد 2606، سنة 1932.

*الجريدة الرسمية* .عدد 3653، سنة 1939.

*الجريدة الرسمية* .عدد 40، سنة 2011.

**خامسًا – اجتهادات المحاكم**

محكمة التمييز، الغرفة الأولى، الهيئة 2. قرار رقم 23، تاريخ 8 كانون الأول 1967.

محكمة التمييز، الغرفة الأولى، الهيئة 2. قرار رقم 9، تاريخ 7 شباط 1970.

محكمة استئناف جبل لبنان، الغرفة الأولى. قرار رقم 254، تاريخ 31 تموز 1974.

**سادسًا – الاستشارات**

وزارة العدل، هيئة التشريع والاستشارات .*استشارة رقم 10/ر/1955*، بتاريخ 7 كانون الثاني 1955.

**سابعًا – دراسات ومقالات وتقارير**

**الموراني**، بولا. "مكتومي القيد... رهينة قوانين بالية و'قضاء وقدر '."*جريدة الجمهورية*، 22تموز 2015.

**حبيب**، برنا، وسميرة طراد. "عديمو الجنسية ومكتومو القيد في لبنان بين الذلّ والظلّ وخطوات المجتمع الوطني ".*المفكرة القانونية*، 5كانون الثاني 2016.

**معلوف**، سناء. "حقوق الأطفال اللبنانيين المكتومي القيد بين واقع مرير ومستقبل ضائع ".*مجلة الصحة والإنسان*، العدد 26، كانون الثاني 2014.

**رضا**، فاطمة. "مكتومو القيد في لبنان: يولدون ويموتون بعيدًا من السجلات الرسمية ".*جريدة الحياة*، 23 نيسان 2005.

**خازم**، سارة. "مكتومو القيد في لبنان.. لا هوية ولا وجود قانوني ".*العربية.نت*، 1آذار 2015.

جمعية رواد فرونتيرز . *رحلة عمر بين الظل والذل: دراسة قانونية حول ظاهرة عديمي الجنسية في لبنان* . تشرين الثاني **2009**.

جمعية رواد الحقوق .*جنسية قيد القضاء* .طبعة عام **2019**.

وزارة العدل اللبنانية .*رد وزارة العدل على قائمة المسائل الموجهة إلى الدولة اللبنانية من قبل اللجنة المنبثقة عن العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية*.
https://docstore.ohchr.org

**ثامنًا – الكتب والندوات**

Sutherland, Edwin. *Principles of Criminology*. 1939.

حاموش، عادل. "ندوة عن تسجيل الأطفال للجنة معالجة أوضاع اللبنانيين المكتومي القيد ".*الوكالة الوطنية للإعلام*، 25شباط 2019.

## الدراسة الثانية

## الواقع البيئي في لبنان: دراسة تحليلية في الإطار القانوني والتنظيمي لحماية البيئة*

**"إنها مسؤوليتنا الجماعية والفردية للحفاظ والاهتمام بالعالم الذي نعيش جميعنا فيه".**

*–الدالاي لاما*

يهدف هذا البحث إلى تقديم فكرة شاملة للقارئ حول الواقع البيئي في لبنان، وقياس مدى فاعلية القوانين البيئية في معالجة هذه الإشكالية، وبوجه خاص ظاهرة التلوث، التي باتت من أخطر مشكلات هذا العصر وأكثرها تهديدًا لمستقبل الحياة على كوكب الأرض، وعلى وطننا الحبيب لبنان. ونظرًا لضيق مساحة هذا البحث، فلا بدّ من الإقرار بأن التناول سيكون تبسيطيًا نسبيًا لموضوع متشعب وكبير، مع التركيز على الجوانب الأكثر أهمية، بغية إيصال الفكرة الأساسية للقارئ الكريم.

### المقدمة

البيئة هي كل ما يحيط بالإنسان من موجودات. فالهواء الذي يتنفسه، والماء الذي يشربه، والأرض التي يسكن عليها ويزرعها، والكائنات الحية أو الجمادات المحيطة به، كلها عناصر تدخل ضمن مكوّنات البيئة التي يعيش الإنسان في كنفها.

وتتّسم البيئة الطبيعية بتوازن دقيق بين مكوّناتها، إلا أن التقدّم الصناعي الهائل الذي رافق الثورة الصناعية

---

*أُعدّت هذه الدراسة خلال النصف الثاني من عام 2020، ونُشرت في شكلها الأول كمقالة بتاريخ 2 أيار 2021، ثم جرى تنقيحها لاحقًا مع الحفاظ على مضمونها الأصلي. لذلك ، يرجى أخذ العلم بأن بعض النصوص القانونية البيئية قد تكون خضعت لتعديلات بعد ذلك التاريخ. أو قد يكون صدر قرارات وقوانين أخرى. وعليه، فإن ما ورد في المتن يعكس الوضع القانوني والتنظيمي في تلك الفترات، مع تأكيدنا على أهمية الرجوع إلى المصادر الرسمية أو النصوص المحدثة للحصول على آخر التطورات. وإن نشر هذه الدراسات كما كُتبت يعكس رغبتنا في توثيق الجهد البحثي كما تم إنجازه آنذاك، وفي الوقت ذاته إبراز الحاجة إلى متابعة التشريعات وتقييم مدى كفايتها وفعاليتها في ضوء تطورات الواقع.

أدى إلى ضغط شديد على الموارد الطبيعية، لاسيما غير المتجددة منها، كالفحم، والبترول، والمعادن، والمياه الجوفية، وهي موارد استغرق تكوّنها ملايين السنين ولا يمكن تعويضها بسهولة.

وقد أدى هذا التقدّم الصناعي إلى إنتاج مواد كيميائية لم تكن موجودة في البيئة من قبل، مثل الغازات الضارّة التي تنبعث من مداخن المصانع، والتي تساهم في تلوث الهواء، بالإضافة إلى النفايات الكيميائية التي تُلقى في الأنهار والبحيرات، إلى جانب الاستعمال الكثيف للمبيدات والمخصّبات الزراعية، وكلّها عناصر ساهمت في تلويث الهواء والماء والتربة.

ونتيجة لهذه الممارسات، تدهورت خصوبة التربة، وباتت بعض الأراضي الزراعية غير قادرة على الإنتاج.وتوالت التحذيرات من المراكز العلمية بشأن تفاقم أزمة التلوث وتعدد مصادره، ما دفع المجتمع الدولي إلى عقد مؤتمرات عالمية وإقليمية تهدف إلى إيجاد سبل لمكافحة آثاره، ولا سيما التلوث الناجم عن المصانع في الدول الصناعية، لما له من أثر بالغ في تآكل طبقة الأوزون التي تمثّل خط الدفاع الطبيعي عن كوكب الأرض في وجه الأشعة الشمسية الحارقة[1].

ولم يكن لبنان غائبًا عن هذا المشهد، إذ تأسست جمعيات أهلية هدفت إلى توعية المواطنين بالمخاطر البيئية، كما أنشأت الدولة وزارة خاصة لحماية البيئة، تعمل بالتنسيق مع البلديات ووزارة الصحة العامة والمجتمع المدني.غير أن لبنان، وإن كان يتشارك مع الدول الأخرى في بعض مصادر التلوث، إلا أنه يعاني من مشكلات بيئية خاصة به، نابعة من ظروفه السياسية والاقتصادية والإدارية، ما يجعل بعض مظاهر التلوث فيه أشد خطورة وتهديدًا للهوية والوجود الوطني.

بناءً على ما سبق، ارتأينا أن نعالج هذا الموضوع في بحثنا هذا، آملين أن نطرح من خلاله مقترحات وحلولًا عملية تعالج جذور الأزمة البيئية في لبنان.وقد قسمنا البحث إلى **مبحثين:** يتناول **المبحث الأول** الواقع البيئي في لبنان، فيما يعرض **المبحث الثاني** ملاحظاتنا النقدية التحليلية بشأن القوانين البيئية اللبنانية.

---

1 **طبقة الأوزون**،هي طبقة من طبقات الغلاف الجوي تحتوي على تركيز عالٍ نسبيًا من غاز الأوزون($O_3$) ، وتعمل على امتصاص الأشعة فوق البنفسجية الضارّة القادمة من الشمس، والتي قد تسبب أمراضًا جلدية وسرطانية وتؤثر على التوازن البيئي.

## المبحث الأول: الواقع البيئي في لبنان

يشهد الواقع البيئي في لبنان تدهورًا متسارعًا يزداد حدّةً يومًا بعد يوم، نتيجة تعرّض البيئة الطبيعية لأشكال متعددة من التلوّث، شملت تلوّث الهواء، وتلوّث المياه الجوفية والسطحية، وصولًا إلى مياه الشاطئ، وذلك بنسب متفاوتة بين منطقة وأخرى، فضلًا عن تلوّث التربة، وما يرافقه من آثار سلبية على جودة المنتجات الزراعية بأنواعها.

تعود أسباب هذا التلوّث إلى عوامل متعددة سنعرض لها تفصيلًا في هذا المبحث، إلا أن النتيجة واحدة: ملوّثات متراكمة تهدّد صحة الإنسان وتنعكس سلبًا على الوطن بأسره.

أمام هذا الواقع المؤلم، تبرز الحاجة الملحّة إلى تسليط الضوء على الوضع البيئي في لبنان من مختلف جوانبه، ولا سيما ما يتعلّق بنوعية الهواء، والموارد المائية، وموارد الأرض، والتنوّع البيولوجي[1]، والغابات، وذلك في سبيل تكوين صورة شاملة عن الوضع الحالي، تمهيدًا لمحاولة اقتراح حلول علمية وواقعية لمعالجة هذه التحديات المتفاقمة.

لذلك، سنقسم دراستنا في هذا المبحث **إلى ثلاثة مطالب رئيسية**، وفق الآتي:

- يتناول **المطلب الأول** الواقع الحالي لنوعية الهواء في لبنان.
- يعرض **المطلب الثاني** لواقع موارد الأرض، والتنوّع البيولوجي، والغابات.
- يتناول **المطلب الثالث** الواقع الراهن للموارد المائية في لبنان.

وسنُرفق بالمطلبين الثاني والثالث ملحقين يتضمّنان عرضًا موجزًا لأبرز القوانين ذات الصلة بالمواضيع المعالجة.

1 **التنوّع البيولوجي** :يشير إلى تنوّع الكائنات الحية في نظام بيئي معيّن، ويشمل ذلك تنوّع الأنواع، والموائل، والجينات. ويُعد من المؤشرات الأساسية على صحة البيئة، إذ إن اختلاله يؤدي إلى خلل في التوازن الطبيعي.

### المطلب الأول :الواقع الحالي لنوعية الهواء في لبنان

**أولًا: المؤسسات المعنيّة بحماية نوعية الهواء**

تتحمّل **وزارة البيئة** المسؤولية الرئيسية في ما يتعلّق بتطوير معايير نوعيّة الهواء، ووضع برامج المراقبة، وتخطيط سياسات الوقاية من التلوّث، سواء في ما يخصّ الهواء المحيط أو إعداد قوائم الجرد المتعلقة بانبعاثات غازات الدفيئة.

أما **وزارة الصحّة العامة**، فتُعنى بوضع المبادئ التوجيهية والأنظمة المرتبطة بنوعية الهواء الداخلي، بما يشمل الأماكن المغلقة كالأسواق التجارية، أماكن العمل، المطاعم، وغيرها.

وتضطلع **البلديات** بدور محدود في تحسين نوعية الهواء، ذلك أن صلاحياتها ضمن القانون لا تخوّلها تنفيذ تدابير مباشرة للحد من التلوث. ومع ذلك، يمكن للبلدية وشرطة البلدية أن تلعبا دورًا فعّالًا في إدارة وتنظيم حركة المرور، من خلال نشر عناصرها عند التقاطعات الرئيسية، وصيانة إشارات المرور، والتشدّد في قمع مخالفات التوقّف المزدوج، ما يساهم في التخفيف من ازدحام السير، وبالتالي من معدلات الانبعاثات.

**ثانيًا: القوانين والقرارات المتعلّقة بحماية نوعية الهواء**

يُعتبر **قانون حماية البيئة رقم 2002/444** من الإطارات التشريعية الأساسية في لبنان، ويضع المبادئ العامة لحماية البيئة، بما يشمل الهواء.

ويأتي **القانون رقم 78 الصادر بتاريخ 13 نيسان 2018** بعنوان "قانون حماية نوعية الهواء" ليشكّل تطورًا نوعيًا في هذا المجال، ويُعدّ أهم نص قانوني لبناني خاص بتنظيم نوعية الهواء، وسنقدّم ملاحظات تفصيلية بشأنه في القسم الثاني من هذا البحث.

ونشير إلى **القرار رقم 1/8 تاريخ 30 كانون الثاني 2001**، الذي حدّد الحدود القصوى للانبعاثات الناتجة عن مولدات الطاقة ومنشآت معالجة مياه الصرف الصحي. ويشمل هذا القرار أيضًا الانبعاثات الصادرة عن القطاعات الصناعية المختلفة، كمعامل توليد الطاقة، وصناعات الإسمنت، والزجاج، والألومنيوم، والبطاريات، والصناعات الغذائية الزراعية، إضافة إلى عمليات حرق النفايات، سواء في المنشآت القائمة أو

الجديدة[1].

## ثالثًا: الواقع الحالي لنوعية الهواء في لبنان

شهدت نوعية الهواء في لبنان تدهورًا كبيرًا خلال العقد الأخير، حيث ارتفعت مستويات التلوث إلى درجات تجاوزت المعدلات المسموح بها وفقًا لمعايير منظمة الصحة العالمية[2].ومع إقرار الحكومة اللبنانية لسياسات تقشفيّة، تراجعت مخصصات وزارة البيئة بشكل ملحوظ، مما أدى إلى **إغلاق معظم محطات رصد تلوث الهواء** المنتشرة في مختلف المناطق اللبنانية. ورغم غياب الرصد المنتظم، تشير التقارير البيئية والدراسات المستقلة إلى أن تلوّث الهواء في لبنان بلغ مستويات خطرة[3]، تشكّل تهديدًا جدّيًا للصحة العامة والبيئة.

### 1- أسباب تلوث الهواء في لبنان

يمكن إرجاع الأسباب الأساسية لتلوث الهواء في لبنان إلى الانبعاثات الناتجة عن **الآليات ووسائل النقل،** والتي تُعدّ المصدر الأبرز لهذا التلوث. يُضاف إلى ذلك، وإن بنسبة أقل، **الانبعاثات الصادرة عن المعامل الصناعية** في مناطق محددة، من أبرزها **منطقة الزوق** التي تضم محطة لتوليد الطاقة الكهربائية، و**منطقة شكا** حيث تتواجد معامل الإسمنت.وبالاستناد إلى الملاحظات الميدانية والبيانات البيئية، يمكن القول إن **هواء**

---

1 بالإضافة إلى ما تمّ ذكره في مضمون الدراسة، نُشير إلى بعض المراسيم والقرارات الإدارية الهامة، ومنها: 1- المرسوم رقم 8471 تاريخ 2012/7/4 المتعلق بالالتزام البيئي للمنشآت؛ 2- القرار رقم 1/191 تاريخ 1997/10/8 بشأن تطبيق المذكّرة الإرشادية لصناعة الإسمنت في لبنان والتلوّث البيئي العام الناتج عنها، لا سيما البند رقم 7-IV منه؛ 3- القرار رقم 1/8 تاريخ 2001/1/3 المتعلق بالمواصفات والمعايير المرتبطة بملوّثات الهواء والنفايات السائلة المتولدة عن المؤسسات المصنّفة ومحطات معالجة المياه المبتذلة، لا سيما الملحقين 1 و2 منه.كما تجدر الإشارة إلى أنه صدر لاحقًا لتاريخ نشر هذا البحث (عام 2021)، قرار جديد يحمل الرقم 16تاريخ 2022/2/4، يتعلق بالقيم الحدّية للانبعاثات المتعلقة بالملوّثات الهوائية، وقد نُشر في الجريدة الرسمية العدد 7 بتاريخ 2022/2/10، الصفحتين 288-289.

2 تشير إرشادات منظمة الصحة العالمية (WHO Air Quality Guidelines) إلى أن المستويات الآمنة للملوّثات مثل الجسيمات الدقيقة (PM2.5) و (PM10)وثاني أكسيد النيتروجين ($NO_2$) يجب ألا تتجاوز نسبًا معينة حفاظًا على الصحة العامة. تتجاوز المدن اللبنانية في الغالب هذه الحدود بشكل دائم، وفق دراسات صادرة عن منظمات بيئية مستقلة وتقارير الأمم المتحدة.

3 سامي خليفة ، تلوث الهواء في لبنان: مستويات خطيرة وكارثة مقبلة،جريدة المدن الإلكترونية،تاريخ 2019/8/8 .

**العاصمة بيروت ملوّث بدرجة مرتفعة** وظاهرة للعيان، في حين تسجَّل **نسب تلوث أقل أو شبه معدومة في المناطق الجبلية**، التي لا تزال تتمتع بهواء أنقى نسبيًا بفعل بعدها عن مصادر التلوث المباشر[1].

**2- الأشكال الرئيسية لتلوّث الهواء وآثارها الصحية في لبنان**

يتجلّى تلوث الهواء في لبنان في **ثلاثة ملوّثات رئيسية** على المستوى الوطني، وهي:

- **أول أكسيد الكربون(CO)**
- **ثاني أكسيد النيتروجين($NO_2$)**
- **المركّبات العضوية المتطايرة(VOCs)**

والمصدر الأساسي لهذه الملوّثات هو **حركة المرور الكثيفة**.كما يُضاف إلى هذه القائمة **ثاني أكسيد الكبريت ($SO_2$)**، الذي يعود أساسًا إلى **محطات توليد الطاقة**، بالإضافة إلى **المولدات الكهربائية الخاصة** المنتشرة في المناطق السكنية، والتي تُعدّ من بين **أخطر مصادر التلوث** نظرًا لقربها من التجمعات السكانية وتأثيرها المباشر على الصحة العامة.

من الناحية العلمية، فإن **تجاوز لبنان للمعدلات المسموح بها عالميًا**، يعني أن **الجسيمات الدقيقة الناتجة عن الانبعاثات واحتراق النفايات** تدخل إلى جسم الإنسان عبر التنفس، مما يزيد من **مخاطر الإصابة بمشاكل صحية خطيرة** تتراوح بين **السعال والأمراض التنفسية المزمنة**، وصولًا إلى **الوفيات المبكرة والأمراض السرطانية**[2].

وتشير تقارير إعلامية إلى أن **مرض السرطان بات يمثل أزمة صحية كبرى** في لبنان مرتبطة مباشرة بازدياد تلوث الهواء، حيث تزداد أعداد الإصابات وتُنشر الإحصاءات ذات الصلة بشكل دوري كل عامين. وقد أظهرت دراسات علمية أن ملوّثات الهواء مثل **أول أكسيد الكربون، ثاني أكسيد الكبريت، أكاسيد**

---

1 أحمد عيد ، تلوث البيئة في لبنان، دراسة بحثية، المديرية العامة للدراسات والمعلومات مصلحة الأبحاث والدراسات في مجلس النواب، تاريخ 2016 ،ص 7.

2 تلوث الهواء في لبنان: مستويات خطيرة وكارثة مقبلة ، مرجع مذكور سابقًا.

**النيتروجين، السخام**، و**الجسيمات الدقيقة**، لها **صلة مثبتة بأنواع متعددة من السرطان.**

وتؤكّد دراسات باحثين محليين أن **قيم تركيز الملوثات في لبنان تتجاوز بشكل كبير المعايير التي وضعتها منظمة الصحة العالمية**، مما يستدعي **اتخاذ إجراءات فورية وعاجلة** .فعلى سبيل المثال، يُعتبر **ارتفاع نسب ثاني أكسيد النيتروجين مسؤولًا عن التهابات الأغشية الرئوية**، مما يُضعف جهاز المناعة ويزيد من معدلات **أمراض الربو**، **والتهابات الرئة**، **والجيوب الأنفية**، وهي أمراض شهدت تصاعدًا ملحوظًا خلال العقد الماضي.

وفي السياق نفسه، كشفت دراسات أجريت في **المملكة المتحدة**، **وكندا**، **والولايات المتحدة** عن وجود **ارتباط مباشر بين تلوث الهواء وأمراض الجهاز الهضمي، والالتهابات الرئوية، وأمراض القلب الروماتيزمية، والشريان التاجي**، ما يشكّل جرس إنذار يستدعي **مزيدًا من اهتمام الدولة اللبنانية**، خاصة في ظل استمرار البلاد في تسجيل **أعلى مستويات من تلوث الهواء** في المنطقة[1].

### 3- الحلول المقترحة للحدّ من تلوّث الهواء في لبنان

إنّ أيّ خطوات بارزة لتخفيف تلوّث الهواء تُعدّ مسؤولية مشتركة تقع على عاتق كلّ من الحكومة والمواطنين، وذلك للحدّ من الانبعاثات وإبطال التأثيرات السلبية لتلوّث الهواء[2]. وبناءً عليه، يُقترح ما يلي:

**أ- إعادة افتتاح محطات رصد تلوّث الهواء:** ينبغي إعادة تشغيل محطات الرصد في مختلف المناطق اللبنانية نظرًا لأهميتها البالغة في مراقبة نوعيّة الهواء، إذ تُعدّ هذه الخطوة حجر الأساس في رسم الاستراتيجيات المعنية بإدارة التلوّث الهوائي. ويقتضي ذلك أيضًا زيادة مخصّصات وزارة البيئة ضمن الموازنة العامة للدولة، بما يسمح بصيانة هذه المحطات وضمان استمرارية عملها بكفاءة.

1 ناجي صفا، "تلوث الهواء في لبنان"، *Advanced BMI*، 25كانون الثاني 2016.
http://www.advancedbmi.com

2 أنظر في هذا الموضوع ،البيئة في لبنان، الواقع والإتجاهات ، دراسة بحثية moe/undp /ecodit ،سنة 2011 ، ص 115 وما يليها.

**ب- التزام الحكومة اللبنانية باستخدام الطاقة المتجددة:**أدّى النموّ السريع في استهلاك الطاقة إلى زيادة حادّة في انبعاثات الغازات الدفيئة، إلى جانب التوسع العمراني غير المنظَّم والاعتداء على الموارد البيئية، مما أضعف "بالوعات الكربون" الطبيعية. وتشير الأدلة العلمية المتزايدة إلى تفاقم ظاهرة الاحتباس الحراري وتداعياتها المستقبلية، ما يجعل من الضروري أن تلتزم الدولة باستخدام مصادر الطاقة المتجددة المستمدّة من موارد طبيعية لا تنفد، مثل الطاقة الشمسية، وطاقة المياه، وطاقة الرياح، والتي تتوفر بكثرة في لبنان نظرًا لموقعه الجغرافي.

**ج- التطبيق الفعّال لقانون حماية نوعية الهواء (2018):**يُعدّ صدور القانون رقم 78 بتاريخ 2018/4/13 المتعلق بحماية نوعية الهواء خطوة إيجابية، غير أن الفعالية الحقيقية تكمن في **تطبيقه الفعلي**،وفي مضمون **المراسيم التطبيقية والقرارات التنظيمية** التي تصدر تباعًا. سيُعرض هذا القانون وملاحظاتنا عليه في القسم الثاني من هذا البحث نظرًا لأهميته، ولمعالجة الثغرات التي تعتريه[1].

**د- مسؤولية الدولة والمواطنين في حماية الهواء[2]:**تتحمّل الحكومة مسؤولية كبيرة في الحدّ من التلوّث الناتج عن المصادر الرئيسية والثانوية، غير أنّه يمكن للمواطنين المساهمة في تحقيق هذا الهدف من خلال تغيير سلوكياتهم اليومية، ومن أبرزها:

- المشاركة في مبادرات التشجير، سواء من خلال مشاريع حكومية أو مبادرات أهلية.
- اعتماد التنقّل مشيًا أو باستخدام الدرّاجات الهوائية، حيثما أمكن، ما يعود بالنفع الصحي والمالي.
- اقتناء المركبات الصديقة للبيئة، بما فيها السيارات الهجينة، إن توفّرت الإمكانيات لذلك.
- استخدام وسائل النقل المشترك عوضًا عن الاعتماد الفردي على المركبات، مع تجنّب وسائل النقل الملوّثة للهواء.

**هـ- تقليص عدد المركبات وتحسين وسائل النقل العام:**لا بدّ من تطوير منظومة فعّالة للنقل العام تشمل

---

1 قانون رقم 78 تاريخ 2018/04/13،قانون حماية نوعية الهواء،عدد الجريدة الرسمية 18 ،تاريخ النشر 2018/04/19 ، الصفحة: 2707-2720.

2 البيئة في لبنان، الولقع والإتجاهات، مرجع سابق، ص 119.

القطارات والحافلات التي تعمل وفق جدول زمني دقيق ومنظَّم، بديلاً عن النظام العشوائي السائد حاليًا. وتوزيع المسؤوليات في هذا المجال يُبيّن أن وزارة البيئة لا تختص بتنظيم حركة المرور، بل تقع هذه المهام ضمن اختصاص وزارة الأشغال العامة والنقل، التي يتوجّب عليها اعتماد خطط للحدّ من الأثر البيئي لقطاع النقل. كما ينبغي على وزارة الطاقة والمياه العمل على تقليص الانبعاثات الناتجة عن محطات الطاقة، والتخلّص التدريجي من المولّدات الخاصة. أما وزارة العدل، فيُناط بها دور أساسي في مكافحة الجرائم البيئية، بحيث لا تقتصر الملاحقات القانونية على الجرائم الجنائية التقليدية، بل تشمل التعدّيات على البيئة أيضًا[1].

## المطلب الثاني: واقع موارد الأرض والتنوّع البيولوجي والغابات في لبنان

يُعاني لبنان من تعدّيات متكررة على الطبيعة تتمثّل في **نشاط المقالع والكسارات والمرامل**، بالإضافة إلى **قطع الأشجار الجائر** لأغراض التدفئة، و**الزحف العمراني** على **المساحات الخضراء** .كما تُفاقم **مشكلة النفايات** هذا الواقع، إذ تُشكّل **النفايات البلدية الصلبة** نحو**90%من مجمل النفايات الصلبة في لبنان**، وتُعتبر **المنازل، والمؤسسات التجارية، والأسواق المفتوحة** من أبرز مصادرها. وقد أدّى ذلك إلى دفع البلاد نحو **شفير التصحّر**، بالتوازي مع تأثيرات **ظاهرة الاحتباس الحراري** التي باتت محور اهتمام عالمي.

إنّ **المناخ المميّز** الذي يتمتّع به لبنان مقارنة بدول المنطقة، يعود بدرجة كبيرة إلى طبيعته الجغرافية الفريدة من **جبال وغابات** .لذا، فإنّ **أي ضرر** يطال هذه المقوّمات يُعدّ **ضررًا بيئيًا عامًا** يؤثّر سلبًا على التوازن الطبيعي في البلاد. ويُعتبر **تراجع نسبة الأمطار** في لبنان من أبرز أوجه هذا التدهور البيئي.

وعلى الرغم من **الواقع المأساوي** الذي تعانيه البيئة اللبنانية، **لا تزال القضايا البيئية تُعدّ من المسائل الهامشية** في السياسات العامة، وغالبًا ما تُطرح فقط ضمن **الشعارات الانتخابية**، إمّا **رفعًا للعتب**، أو **لاستمالة الناشطين والمهتمين بالشأن البيئي**، سواء كانوا أفرادًا أم جمعيات[2].

1 تلوث الهواء في لبنان، مستويات خطيرة وكارثة مقبلة، مرجع سابق.

2 بيئة لبنان تعاني في غياب القوانين الفعّالة والتلوّث في لبنان الى تضخم, مقالة على موقع صيدا أون لاين، متوفر على الرابط التالي : https://www.saidaonline.com/news.php?go=fullnews&newsid=43119

بناءً على ما سبق، سنُسلّط الضوء في هذا المطلب على **الواقع البيئي** في لبنان من زاوية **موارد الأرض والتنوّع البيولوجي والغابات**.

### أولًا: مشكلة التنوّع البيولوجي في لبنان ومظاهرها[1]

يُقدَّر عدد **الأنواع اللبونة** في لبنان بنحو **65 نوعًا**، من بينها **نوعان مُصنّفان كضعيفين** .كما يبلغ عدد الأنواع المعرضة للخطر **11نوعًا**، وهو رقم يُعتبر مرتفعًا نسبيًا مقارنة بحجم البيئة اللبنانية. أما الأنواع اللبونة التي تُسجَّل فيها مؤشرات تناقص فهي أكثر عددًا، إذ تصل إلى **18نوعًا**، من ضمنها **نوع يُعاني من أمراض**.

وفي ما يخصّ **الطيور**، تُشير الإحصاءات إلى أنّ من أصل **338 نوعًا معروفًا من العصافير في لبنان**، يُعاني **نحو 90 نوعًا** أي ما يعادل **(26.6%)**من **تناقص واضح في أعدادها**.

أما على صعيد **الزواحف**، فإن **27% منها معرّضة للخطر**، و18% منها تُظهر **اتجاهًا تناقصيًا** .وتُظهر **البرمائيات** تراجعًا مقلقًا كذلك، إذ إن **40% منها** تُصنّف ضمن الأنواع المتناقصة.

من أبرز **الأنواع المنقرضة** في لبنان نذكر:

- **من الطيور** :العقاب، الشاهين، الكروان الصحراوي والعسلي، اليسر، البومة الأذناء والصمعاء، نقّار الخشب، الغراب الأسود، القرقف الحزين، القرقف الأزرق، الصرد الرمادي، والنعّار.
- **من اللبونات** :الأسد، الجاموس الوحشي، وحيد القرن، الدب، النمر، الفهد، عناق الأرض، بعض أنواع الغزلان، والقدّاد الذهبي.

---

– للإشارة، تعاني معظم السياسات البيئية في لبنان من ضعف في التنفيذ والرقابة، على الرغم من وجود أطر قانونية ومؤسسات معنيّة. وتُعدّ الموازنات المحدودة، وغياب الإرادة السياسية، وتداخل الصلاحيات، من أبرز العوائق أمام أي نهج بيئي مستدام.

1 التنوع البيولوجي في لبنان: لبنان يفقد هويته الطبيعية "lcac" تاريخ 26-7-2014.متوفر على الرابط التالي :
https://lcaclebanon.wordpress.com/2014/07/26/biodiversity_in_lebanon/

أما **الأنواع التي لا تزال موجودة لكنها مهدّدة بالانقراض**، فهي تشمل: الذئب، الهر المصري، الهر البري، السنجاب، والفقمة البحرية.

وفي ما يتعلق بالزواحف والبرمائيات، يبلغ عددها في لبنان **48 نوعًا**، منها **17 نوعًا من الأفاعي، ثلاثة فقط تُعدّ سامة وخطرة**، إضافة إلى **20نوعًا من السحالي**، من بينها **نوع مستوطن**، فضلًا عن **الضفادع** وأنواع برمائية أخرى.

أما وضع **الأسماك**، فهو في حالة حرجة، حيث تُصنَّف **2%منها كمريضة**. وبالنسبة إلى **الرخويات**، فإن **5.6%منها تُعاني من أمراض**، و12% تُظهِر تناقصًا في أعدادها. ومن أبرز **الأسماك النهرية المُهدّدة بالانقراض** نذكر: **السمك الهرملي** و**السمك الشامي**.

**أما بالنسبة إلى الطيور ومشكلة صيدها في لبنان**[1]، فيُقدَّر عدد الصيادين في لبنان بأكثر من **300ألف شخص**، بحسب تقديرات **تجّار أسلحة الصيد وذخيرتها**. وقد بلغ عدد طلبات الحصول على تراخيص صيد نحو **16ألف طلب** في عام **2017**، وهو العام الذي شهد فتح أول موسم صيد رسمي بعد قرارات المنع الكلي التي بدأ تطبيقها في **مطلع التسعينات**. أما في عام **2018**، فقد قُدّمت **10,270طلبًا**.

لكن هذه الأعداد شهدت **تراجعًا كبيرًا** في موسم **2020–2019**، حيث أصدرت **وزارة البيئة** فقط **ثلاثة آلاف رخصة صيد**، رغم أن القانون يفرض على الصياد حيازة ترخيص رسمي من الوزارة.

ويُشترط في **ترخيص الصيد** ما يلي:

- أن يكون الصياد حائزًا أيضًا على **ترخيص قانوني بحمل السلاح** من:
  - **(وزارة الدفاع الوطني )**لأسلحة الفئة الرابعة، المخصصة لصيد الطرائد الموبرة،

1 جنى جبور، 300 ألف صيّاد في لبنان بينهم 3 آلاف فقط حصلوا على رخصة لهذا الموسم مخالفات الصيد "مكانك راوح"... وتهريب "عصافير التين" من سوريا إلى لبنان، جريدة نداء الوطن،2019/11/14 .

– تعكس الإحصاءات والأرقام المستندة إلى تقارير وزارة البيئة اللبنانية وجهات ناشطة في مجال البيئة ، حجم التحدّي الذي تمثّله مشكلة الصيد الجائر، لا سيّما في ظلّ ضعف الرقابة وغياب التشدّد في تطبيق القوانين، ما يجعل لبنان نقطة سوداء على خريطة الطيور المهاجرة عالميًا.

- (ووزارة الداخلية والبلديات )لأسلحة الفئة الخامسة، المخصصة لصيد الطيور البرّية.

- أن يكون الصياد مشمولًا ب**بوليصة تأمين ضد الغير**.
- أن يكون الترخيص **شخصيًا وسنويًا**، ويُمنَح فقط للصياد الذي يستوفي الشروط القانونية.
- من بين هذه الشروط، **اجتياز امتحان صيد** تنظّمه بعض النوادي المُعتمدة من وزارة البيئة.

ويُباع في لبنان سنويًا ما يقارب **20 إلى 25 مليون خرطوشة صيد**، ما يعادل **640 إلى 800 طن من الرصاص**، ما يطرح تساؤلات جدية حول الأثر البيئي والصحي لتراكم هذا المعدن الثقيل في الطبيعة اللبنانية.

ويقوم العديد من الصيادين ب**ممارسات صيد غير قانونية** تُشكّل **إبادة جماعية للطيور**، وذلك من خلال:

- **استخدام آلات نداء مقلّدة لأصوات الطيور** لاستدراجها،
- ثم إطلاق النار عليها بكثافة باستخدام البنادق،
- واستعمال **وسائل محظورة** مثل **:الدبق، المصائد، الشباك، الأفخاخ، والأنوار الكاشفة ليلًا**،
- والصيد خلال **مواسم التفقيس والتكاثر**، حين تكون بعض الطيور **حاضنة أو راعية لفراخها في الأعشاش**.

## ثانيًا – المشاكل على صعيد الغطاء النباتي والغابات[1]

يحتضن لبنان حوالي **38 نوعاً من النباتات**، منها أنواع **مهدّدة بالانقراض أو نادرة**، مثل **:التفاح البري، سوسن صوفر، الزعتر البري** .كما تمّ توثيق **236 نوعاً من النباتات الطبية**، من بينها **16نوعاً نادراً أو محدود الانتشار**، و **29 نوعاً مهدّداً بالانقراض**، نذكر منها **:الزعتر، الحوز، الورد البري، القصعين.**

تواجه **الزهور والنباتات البرية** أيضًا خطر الانقراض في لبنان، ومن أمثلتها **فروع نبات الرتم**، التي تساهم في **تثبيت الكثبان الرملية الساحلية** في مناطق مثل **جنوب مدينة صور وجنوب مدينة بيروت**، إلى جانب **زهرة**

1 أن تدهور الغطاء النباتي والغابات في لبنان يُعد من بين أسرع المعدلات في شرق المتوسط، مدفوعًا بمزيج من الضغوط البشرية، التغير المناخي، وسوء التخطيط. يُنبه الباحثون إلى خطورة فقدان النباتات الطبية والنادرة لما لها من دور في النظم الإيكولوجية والتنوع البيولوجي، وكذلك أهميتها الاقتصادية والصحية.

**التوليب الحمراء** .لكن الاستخدام المفرط للمواد الكيميائية للقضاء على الحشائش تحت الأشجار المثمرة، أدى إلى **إبادة هذه الزهور وغيرها من النباتات المفيدة**، وأتاح المجال أمام **نباتات غير نافعة تنمو بشكل عشوائي**، مثل **الطيون**، لتغزو **الأراضي المتروكة وجوانب الطرقات**[1].

أما بالنسبة إلى **الغابات**، فواقعها ليس أفضل حالًا. تُعدّ **غابات لبنان نموذجاً فريداً** في البيئة القاحلة لمنطقة **شرق البحر المتوسط**، وقد كانت تغطي **نحو 13.2 %**من المساحة الإجمالية للبنان حتى **حزيران (يونيو) 2006** .وعلى الرغم من أن المعطيات حول الغابات، لا سيما الكمية منها، قديمة في بعض الجوانب، إلا أن ما هو متوفّر منها كافٍ للإشارة إلى **الانحدار الحاد** في المساحة الحرجية خلال فترة زمنية قصيرة.

تشمل **التهديدات الأساسية التي تواجه الغابات اللبنانية**، إلى جانب الظروف المناخية، ما يلي:

- **الحرائق** (التي تُعدّ الخطر الأكبر)،
- **التوسّع العمراني**،
- **التغير في أنماط استخدام الأراضي**،
- **الأنشطة الصناعية مثل المقالع والكسارات**،
- **تداعيات الحروب**.

وقد ساهم **الخلل الإداري** وضعف التنسيق بين الجهات المعنية في **زيادة معدلات اندلاع وإنتشار الحرائق**، التي تقضي سنويًا على **ما بين 1500 و2000 هكتار** من الغابات[2].

يواجه **قطاع الغابات في لبنان** العديد من **المعوقات البنيوية**، أبرزها:

- **ضعف الاهتمام الحكومي**،
- **محدودية الميزانية المخصصة لهذا القطاع**،

1 أنظر في هذا، التنوع البيولوجي في لبنان: لبنان يفقد هويته الطبيعية، مرجع سابق.

2 أنظر في هذا الأمر، غابات لبنان ضحايا الإهمال ، مجلة البيئة والتنمية،عدد 122 ، أيار 2008 .

- **غياب التخطيط الملائم لاستخدام الأراضي.**

ولا يمكن التغلب على هذه التحديات إلا من خلال **تبني نموذج متكامل ومستدام لاستخدام الأراضي** و**وضع برنامج وطني واضح لإدارة الموارد الحرجية.**

أما على صعيد **الحياة البرّية**، فتعاني **الحيوانات في الغابات اللبنانية من تهديدات وجودية** تتمثل في:

- **الصيد غير الشرعي**،
- **التوسّع العمراني والبنى التحتية** (مثل الطرقات والجسور والمراكز السكنية)،
- **تلوث الموائل البيئية** (بما فيها المياه والهواء)،

وهو ما يهدد بقاء عدد كبير من الأنواع الحيوانية في لبنان.

**ثالثًا ـ مشكلة تلوّث الأرض والتربة[1]**

تشير التقديرات إلى أن **نسبة الأسمدة والمبيدات الزراعية الموجودة في التربة**، كما في المنتجات الزراعية في لبنان، **تفوق 21%**، وهي نسبة مرتفعة جدًا. كما أن **رواسب هذه المبيدات في المنتجات الزراعية** غالبًا ما تتجاوز الحدود المسموح بها عالميًا، نتيجة **الاستخدام المفرط** للمبيدات، مما يؤدي إلى **تراكمها في جسم الإنسان** إلى أن تبلغ **مستويات سامة** قد تُسبب الإصابة بأمراض خطيرة.

من ناحية أخرى، يُعد **ملف المقالع والكسارات** من الملفات البيئية الشائكة، إذ تُلحق هذه الأنشطة ضررًا بالغًا بالبيئة، فهي **تنهش الغطاء الطبيعي** وتؤدي إلى **اختلال في التوازن المناخي** بفعل إزالة الغطاء النباتي وتغيير معالم التضاريس.

---

1 أنظر في هذا الموضوع، تلوث البيئة في لبنان، دراسة بحثية، مرجع سابق، ص 7–8.

– ترتبط مشكلة تلوّث التربة في لبنان ارتباطًا وثيقًا بغياب الرقابة على استخدام المواد الكيميائية الزراعية، إضافةً إلى السياسات العشوائية في إدارة النفايات الصلبة والخطرة، كما تؤكد ذلك تقارير صادرة عن وزارة البيئة والعديد من منظمات الغير الحكومية والجمعيات . يُعدّ التلوّث الناتج عن النفايات الطبية والحيوانية من أخطر أشكال التلوث بسبب احتوائها على مكونات بيولوجية وكيميائية تهدد الصحة العامة، ويزيد الوضع سوءًا عدم توفر منشآت معالجة متخصصة لهذا النوع من النفايات.

أما في ما يتعلق با**لنفايات الصلبة**، فتُشير بيانات وزارة البيئة إلى أن **النفايات البلدية الصلبة** تشكل نحو **91% من مجمل النفايات الصلبة في لبنان**، وتُعد **المنازل، المؤسسات التجارية، والأسواق المفتوحة** من أبرز مصادرها.

وينتج لبنان سنويًا أكثر من:

- **4000طن من النفايات الطبية** الصادرة عن المستشفيات،
- و **4000 طن من النفايات الحيوانية** الصادرة عن المسالخ.

وفي ظل **غياب البُنى التحتية المتخصصة** للتخلص من **النفايات الخطرة**، فإنها **تُخلَط غالبًا مع النفايات المنزلية** في مكبات النفايات الصلبة، ما يُفاقم من آثارها البيئية والصحية.

وتكمن **خطورة النفايات** في أنها:

- تحتوي على **مواد سامة،**
- تؤدي إلى **نضوب الأوكسجين** في الهواء والمسطحات المائية،
- وتُسبب **أضرارًا مباشرة للحياة النباتية والحيوانية،**
- كما تُطلق **روائح وغازات سامة.**

وهكذا، تحوّلت **حاويات النفايات** من مجرد وسيلة لجمع القمامة إلى **مصدر تهديدٍ مباشرٍ لسلامة المواطنين،** خصوصًا مع **تفجّر أزمة تكدّس أطنان النفايات في الشوارع والطرقات،** وما نجم عن ذلك من **تداعيات صحية خطيرة** على الإنسان.

وتنبع **خطورة انتقال الأمراض إلى الإنسان** من عدة عوامل، أبرزها:

- **تسرّب المياه الملوّثة** من النفايات، والتي تحمل **جراثيم ومواد ضارة،**
- **النفايات المنزلية** تُشكّل **بيئة خصبة لتكاثر الحشرات،** التي تساهم في **نقل السموم والأمراض إلى الإنسان والحيوان** على حد سواء.

**رابعًا – أبرز الحلول في هذا الإطار :**

بعد هذا العرض المفصل لواقع البيئة والتحديات التي تواجهها[1]، يمكن تلخيص أبرز الحلول في النقاط التالية:

1. **تعزيز الوعي البيئي** :يجب أن تصبح **التوعية البيئية جزءًا أساسيًا من المناهج التعليمية** في المدارس والجامعات، إلى جانب **تفعيل دور الإعلام** في نشر الثقافة البيئية والتوعية بمخاطر التدهور البيئي وسبل الوقاية.
2. **التطبيق الصارم لقانون الصيد البري** [2]:يشكّل **التطبيق الجدي لقانون الصيد** خطوة أولى وأساسية نحو الحد من الأضرار البيئية. فالطيور، على سبيل المثال، **تلعب دورًا مهمًا في حماية أشجار الصنوبر** من حشرة **دودة الصندل**، كما أن **البوم يساهم في الحد من انتشار القوارض**، مما يحافظ على التوازن الطبيعي للنُظم البيئية.
3. **إنشاء محميات طبيعية جديدة** :يُعد **توسيع شبكة المحميات الطبيعية** من الوسائل الفعالة في حماية التنوع البيولوجي والنظم البيئية الهشة.
4. **الرصد المبكر للأمراض البيئية المنشأ** :من الضروري **رصد أي مؤشرات غير طبيعية على انتشار الأمراض، كمرض السرطان الناتج عن التلوث**، والعمل على توفير **الإجراءات الوقائية والدعم الصحي اللازم** للمصابين.
5. **تعزيز التنسيق المؤسسي** :ينبغي **تعزيز التعاون بين الوزارات والإدارات المعنية**، ولا سيما وزارات **البيئة، الداخلية، الزراعة، الدفاع، والبلديات**، إضافة إلى تفعيل عمل **هيئة إدارة الكوارث**، ووضع **آلية فعالة للإنذار المبكر ومواجهة الحرائق والكوارث البيئية.**

---

1 يُشار إلى أن الحلول البيئية الفعالة تتطلب رؤية شمولية واستراتيجية وطنية متكاملة تأخذ في الحسبان البُعدين العلمي والإجرائي. ويجب أن تكون هذه الحلول مدعومة بإرادة سياسية، وتمويل مستدام، ومشاركة مجتمعية فعالة، مع إدماج البعد البيئي في السياسات العامة للدولة.

2 قانون رقم 580، ينظم الصيد البري في لبنان، وشروط الصيد وأوقاته وأنواعه المسموح بها، إلا أن **ضعف الرقابة وغياب التوعية** أدى إلى استمرار التجاوزات التي تهدد التنوع الحيوي. صدر في العدد 13 من الجريدة الرسمية تاريخ 2004/3/4.

6. **تعزيز القاعدة الفنية لإدارة الموارد الحرجية** :ويشمل ذلك **صيانة الغابات وتنميتها**، بالإضافة إلى **تطوير المنتجات الحرجية** واستعمالها بشكل مستدام.
7. **إعادة التشجير** :تُعد عملية إعادة التشجير من **أهم الحلول لترميم الغطاء النباتي** ومكافحة التصحر، وينبغي أن تتم وفق خطط علمية مدروسة.
8. **ضبط الممارسات الزراعية** :ينبغي **تفادي الممارسات الزراعية العشوائية** كالإفراط في الزراعة و**الرعي الجائر**، لما لها من آثار مدمرة على التربة وتسرّع تآكلها.
9. **المعالجة البيولوجية للتربة** :يشمل ذلك **إدخال كائنات دقيقة قادرة على تحليل الملوثات**، وهو **أسلوب صديق للبيئة** يعيد للتربة توازنها الطبيعي دون تدخل كيميائي مفرط.

**ويجب أيضًا :**

1. **إعادة التدوير وإعادة الاستخدام** :لا بد من **تشجيع سياسات إعادة التدوير** للمواد الصلبة، واستحداث آليات لتقليص حجم النفايات وإعادة استخدامها بطريقة مستدامة.
2. **التحول نحو المنتجات القابلة للتحلل** :ينبغي **الحد من استخدام المواد البلاستيكية** غير القابلة للتحلل، واستبدالها ببدائل **صديقة للبيئة.**
3. **خفض استخدام المبيدات والأسمدة** :يُستحسن **الحد من الاعتماد على المواد الكيميائية الزراعية،** لما لها من **أثر تراكمي ضار** على البيئة وصحة الإنسان، والعمل على **تشجيع البدائل العضوية والطبيعية** حيث أمكن.

## ملحق المطلب الثاني: القوانين ذات الصلة بموارد الأرض والتنوع البيولوجي [1]

تشكّل الأطر القانونية أحد الأعمدة الأساسية في حماية البيئة وإدارة مواردها بشكل مستدام. وفيما يلي أبرز النصوص القانونية ذات الصلة بمحاور البحث:

---

1 يُلاحظ أن العديد من هذه القوانين والمراسيم يعاني من **ضعف التنفيذ والرقابة،** ما يحول دون تحقيق الأهداف البيئية المرجوّة منها. كما أن **تشابك الاختصاصات بين الإدارات الرسمية، وغياب التنسيق المؤسساتي،** يشكّلان أحد أبرز العوائق أمام فعالية هذه التشريعات البيئية.

**التنوع البيولوجي والغابات:** القانون رقم 2010/92 :يحظر استخدام الأراضي الواقعة ضمن الغابات المحترقة، بهدف منع استغلالها لاحقًا لأغراض تجارية أو عمرانية، والحفاظ على الغطاء الحرجي.

ويُعتبر هذا القانون إجراء وقائيًا أساسه مبدأ "إعادة التحريج الإلزامي "بعد الحرائق.

**إدارة موارد الأرض:**المرسوم رقم 2009/2366 :أقرّ الخطة الشاملة لترتيب الأراضي اللبنانية للفترة الممتدة بين عامي 2002 و2004، وهي خطة تهدف إلى تنظيم استخدامات الأراضي والتخطيط الإقليمي المتوازن، بما يحدّ من التدهور البيئي والتوسع العشوائي.

**التوسع العمراني وقطاع المقالع:**المرسوم رقم 2002/883 وتعديلاته :يتعلّق بتنظيم قطاع المقالع والكسارات الذي يعاني من فوضى مزمنة وتعديات بيئية خطرة.أُقرت في عام 2002 الخطة الوطنية الشاملة للمقالع بعد تأخر طويل، وتم تعديلها لاحقًا في عامي 2006 و2009 لمحاولة ضبط القطاع وتقنينه في ضوء الكوارث البيئية التي خلّفها التوسع غير المنضبط في استثمار الأراضي الجبلية.

**إدارة النفايات الصلبة:**القانون رقم 2018/80 :يتناول الإدارة المتكاملة للنفايات الصلبة، ويُعتبر من أهم القوانين البيئية الحديثة، كونه ينظّم مراحل جمع وفرز ومعالجة النفايات، ويدعو إلى اعتماد مبدأ الاقتصاد الدائري.

وسنقوم في موضع لاحق من هذا البحث بتقديم ملاحظات نقدية حول هذا القانون من حيث آليات التطبيق، والثغرات، والتحديات المؤسسية والتقنية التي تعيق فعاليته.

## المطلب الثالث :الواقع الحالي للموارد المائية في لبنان

مع الحديث عن احتلال لبنان المرتبة الخامسة عالميًا من حيث التلوث البيئي، تتراكم المعطيات والدراسات التي تؤكد أن البلاد قد تجاوزت الخطوط الحمراء في ما يتعلق بتلوث البيئة.

ولا يقتصر التلوث الذي يعاني منه لبنان على الهواء فحسب، بل يشمل أيضًا المياه الجوفية ومياه البحر والشواطئ، إضافة إلى التربة. وقد أدى التلوث الكبير الذي يشهده لبنان ، إلى بلوغ نسب الوفيات الناتجة عن مرض السرطان مستويات غير مسبوقة، مما جعل لبنان يتصدر مؤخرًا لائحة دول غرب آسيا من حيث عدد

الإصابات بمرض السرطان قياسًا بعدد السكان[1].

**بناءً على ذلك،** سنعرض الواقع الحالي للموارد المائية في لبنان. إذ تتعرض هذه الموارد لضغوطات متزايدة، فالمياه المتوافرة – بما في ذلك الأنهار والينابيع وسدود التخزين والمياه الجوفية – تُقدّر بحوالى **2000 إلى 2700 مليون متر مكعب سنويًا**، بينما يُتوقع أن يبلغ الطلب على المياه حوالى **1800مليون متر مكعب في عام 2035** .إلا أن **التلوث المتفشي** و**البنى التحتية المتدنية** للمياه – والتي لا تستوفي المعايير المطلوبة – من شأنها أن تحدّ من قدرة الدولة على الاستجابة لهذا الطلب في المستقبل[2].

ولا بد لنا قبل التطرّق إلى هذا الموضوع من الإشارة إلى **الآثار البيئية لعدوان تموز 2006**، إذ إن **البيئة الطبيعية كانت الضحية الأولى** لهذا العدوان. فبعد أن سكتت المدافع وتوقفت آلة الحرب، بدأت ملامح المجزرة البيئية تتكشف، لتظهر حجم الضرر الذي طال المقومات البيئية في لبنان. فلم ينجُ البحر ولا البر من الاستهداف، ولم يقف الاعتداء عند حدود تدمير البيوت أو إحراق المزارع أو قتل المدنيين، بل امتد إلى **تلوّث بيئي سيعاني منه لبنان لسنوات طويلة قادمة**[3].

وقد أثر العدوان على **المناطق المحمية**، و**الأراضي الرطبة**، و**مناطق الغلاف الحيوي**، و**المناطق الخاصة بالحماية**، و**مواطن الطيور الهامة** .كما تضررت مواقع الصيد في المياه العذبة، ولا سيما **نهر العاصي** المعروف بتنوعه البيولوجي الغني. وقدّرت وزارة الزراعة أن نحو **305 أطنان من أسماك الترويت** قد تحلّلت في مياه النهر نتيجة فقدان القدرة على العناية بها أو تسويقها. كذلك تأثر قطاع صيد الأسماك البحرية، إما **بشكل مباشر** من خلال تدمير البنى التحتية نتيجة قصف المرافئ، أو **بشكل غير مباشر** من خلال تلوث المياه بالنفط، حيث تضرر أكثر من **300 قارب** ومئات الكيلومترات من **شبكات الصيد**.

---

1 ريما زهار ، مع إحتلاله المرتبة الخامسة عالميًا ,التلوث البيئي في لبنان يدق ناقوس الخطر ، إيلاف يومية إلكترونية،تاريخ 2019-4-4.

2 أنظر في هذا الأمر أيضًا البيئة في لبنان، الواقع والاتجاهات،مرجع سابق،ص 48 وما يليها.

3 أنظر في هذا الموضوع، الأضرار البيئية لعدوان تموز، موقع جمعية اصدقاء البيئة،تاريخ 2013/2/3 وأنظر في هذا التنوع البيولوجي في لبنان: لبنان يفقد هويته الطبيعية مرجع سابق.

تتأثّر الأنهار والينابيع والمياه الجوفية في لبنان **بصرف المياه المبتذلة** في المجاري المائية، وبأنواع متعددة من **النفايات المنزلية والصناعية** التي يتم رميها بشكل عشوائي. كما تتأثر الموارد المائية في المناطق الزراعية **بتسرّب بقايا الأسمدة والمبيدات** إلى الطبقات الجوفية والسطحية على حد سواء.

وتُعاني معظم الأنهار اللبنانية من **نسب تلوّث مرتفعة** بسبب تدفّق المياه المبتذلة غير المعالجة إليها. ويبرز **نهر الليطاني** كمثال صارخ على ذلك، إذ يتعرّض لتلوث واسع النطاق ناجم عن مياه الصرف الصحي، فضلًا عن وجود مكبّات عشوائية للنفايات تُنتج **عصارة سامة** تتسرب إلى الأنهار والمياه الجوفية.

ووفقًا لدراسة أعدّتها **مصلحة الأبحاث العلمية الزراعية**، فإن مياه لبنان بمعظمها ملوثة **تلوثًا جرثوميًا وكيميائيًا وبالمعادن الثقيلة** بنسب متفاوتة.

وقد وصلت نسبة التلوث في بعض الشواطئ، لا سيما الصناعية منها أو تلك الواقعة في مناطق ذات كثافة سكانية مرتفعة، إلى **100%**، كما هو الحال في **بيروت**، و**عكار**، وبعض مناطق **الجبل والبقاع**.

وأظهرت نتائج المسح الذي شمل نوعية المياه في مختلف المناطق اللبنانية، أن ليس هناك شاطئ غير ملوث، ولكن تتفاوت نسب التلوث من منطقة إلى أخرى. وبأننا نواجه مشكلة بيئية حقيقية وخطيرة، إذ إن **التغيّر المناخي**، و**تفاقم معدلات التلوث**، و**انخفاض هطول الأمطار**، كلها عوامل أدت إلى تدهور الواقع البيئي والجرثومي في البلاد.

وقد كشفت الفحوص وجود ملوثات **كيميائية وجرثومية**، بالإضافة إلى **معادن ثقيلة مثل الزئبق**، ليس فقط في الشواطئ، بل أيضًا في الأنهار والينابيع.

ويُعزى ارتفاع نسبة الزئبق في بعض الأنهار إلى **تصريف المجارير المنزلية والصناعية** من المناطق الساحلية والجبلية مباشرة في البحر، فضلًا عن **عدم معالجة أزمة النفايات بشكل علمي وسليم**[1].

وعلى الرغم من **تعدد مصادر المياه** في لبنان، فإن **شح المياه والتقنين** يُسيطران على المشهد المائي طوال

---

1 ليلى جرجس، لبنان... نسبة التلوث "في هذه الشواطىء والأنهر وصلت إلى 100%"،جريدة النهار،تاريخ 27-6-2018.

السنة، إلى جانب **الهدر**، **والتلوث**، **والسرقات الداخلية.**

فقد ارتفعت الحاجات المائية في لبنان، خصوصًا **مياه الشرب والاستعمال المنزلي**، نتيجة عوامل عدّة، من أبرزها :**تضاعف عدد السكان**، و**تغيّر العادات الاجتماعية**، وتوفّر الوسائل الحديثة التي تُسهّل استهلاك المياه، مما أدى إلى **زيادة ملحوظة في الكميات المستهلكة**[1].

ويتفق معظم الخبراء في الشأن المائي على أن لبنان يملك موارد مائية **متنوعة ومتجددة**، قادرة – في حال **حُسنت إدارتها** –على تلبية احتياجات البلاد الأساسية. إلا أن **غياب سياسة مائية وطنية واضحة**، والتأخر في تنفيذ مشاريع مائية شاملة تغطي جميع المناطق، إضافة إلى **ضعف الأداء المؤسساتي** للإدارات المختصة بتطوير الموارد وتوزيعها وصيانتها، كلها عوامل ساهمت في تفاقم أزمة المياه في البلاد.

وقد أدى هذا الوضع إلى **الاستغلال غير المنضبط للمياه الجوفية**، من دون مراعاة للتوازن الطبيعي بين كميات التغذية والاستخراج، فضلًا عن **تدني نوعية المياه الجوفية وتلوثها** نتيجة تسرب المياه المبتذلة.

وبالإضافة إلى الاستهلاك المنزلي والصناعي، تبقى **الزراعة** المُستخدم الأكبر للمياه، وغالبًا ما يجري استخدامها بشكل **عشوائي وغير منظم**، لا سيما من خلال الاعتماد على المياه الجوفية والمياه السطحية.

كما تساهم الأنشطة الزراعية في **تلويث الموارد المائية** بسبب الإفراط في استعمال **المبيدات والأسمدة الكيميائية**، ما ينتج عنه **مخاطر صحية وبيئية جسيمة.**

ونتيجةً للأسباب التي ذكرناها أعلاه، لا بدّ من اتخاذ مجموعة من الإجراءات الوقائية والعلاجية، نوجزها على النحو الآتي:

- تعزيز **التثقيف الصحي والإعلامي** عبر التوعية بأسباب تلوّث المياه وسبل الوقاية منه؛
- **منع التخلّص من نفايات المصانع** في الأنهار والبحار؛

1 فادي جورج قمير ، الواقع المائي في لبنان،مجلة الجيش، العدد 72– نيسان 2010.

- **عدم استخدام مياه الصرف الصحي** في ريّ الأراضي الزراعية إلا بعد معالجتها بشكل علمي لخفض نسبة الملوثات العضوية والمعدنية؛
- **تنقية المياه** من البكتيريا والمواد الكيميائية، وفقًا للمعايير الصحية العالمية؛
- تأمين **توزيع عادل ومنصف** للمياه النظيفة بين جميع سكان المناطق؛
- **تشجيع المستخدمين** على المحافظة على مصادر المياه، وإعادة استخدامها بطريقة مسؤولة ومستدامة؛
- **منع تلوّث المياه** من خلال اعتماد الوسائل والأساليب الفنية الملائمة لمعالجتها قبل تصريفها؛
- **الحفاظ على الأيكولوجيا** (التوازن البيئي) في الأنهار لحماية البيئة الطبيعية ومكوّناتها الحية؛
- وبالنسبة إلى **بحيرة القرعون ونهر الليطاني** تحديدًا:
  - تشجيع كبار المزارعين القاطنين بالقرب من نهر الليطاني على **التقليل من استخدام المخصّبات الزراعية** واللجوء إلى **الممارسات المتكاملة** لمكافحة الآفات؛
  - **تمويل حملات تنظيف** لإزالة القمامة والنفايات الصلبة من ضفاف نهر الليطاني وبحيرة القرعون؛
  - **إنشاء شبكات متكاملة للصرف الصحي** وربطها بمحطات معالجة فاعلة، بما يضمن معالجة مياه الصرف الصحي قبل تصريفها في النهر؛ وبهذا يمكن الحدّ من الملوّثات التي تتدفّق إلى النهر وتفاقم أزمته البيئية.

## ملحق المطلب الثالث: القوانين ذات الصلة بالموارد المائية

- **القانون رقم 2000/221 وتعديلاته بموجب القانون رقم 2000/241** :أعاد تنظيم قطاع المياه في لبنان، حيث دمج 21 مؤسسة مياه وأكثر من 200 لجنة مياه محلية ضمن أربع مؤسسات إقليمية رئيسية، بالإضافة إلى **المصلحة الوطنية لنهر الليطاني**.
- في عام 2005، أصدر مجلس الوزراء أربعة مراسيم تنظيمية (رقم 14596، 14600، 14598، و14602)، تمّ من خلالها **تحديد اختصاصات ومهام كلّ مؤسسة** من المؤسسات الأربع، بما في ذلك عدد الموظفين والبنية الهيكلية.

- **القانون رقم 2018/77 (قانون المياه)**، الصادر بتاريخ 19 نيسان 2018، يُعدّ من **أهم التشريعات الحديثة** في مجال إدارة الموارد المائية في لبنان. غير أنّ هذا القانون، على أهميته، يشوبه عدد من **الثغرات والملاحظات التطبيقية**، وهو ما سنتناوله في **القسم الثاني من هذا البحث** ضمن قراءة نقدية تحليلية.

## المبحث الثاني: ملاحظات تحليلية حول القوانين البيئية اللبنانية

إن **غياب التنظيم والتشريعات الصارمة والفاعلة في حماية البيئة**، إلى جانب **عدم فعالية القوانين القائمة على أرض الواقع**، قد أسهما بشكل مباشر في **تفاقم التدهور البيئي في لبنان.**

فالعناصر البيئية الطبيعية، سواء تلك الواقعة **تحت سطح الأرض أو فوقه**، تعرّضت لمختلف **أمراض العصر البيئية**، وعلى رأسها **التلوث** بمختلف أنواعه:

- **تلوّث الهواء**؛
- **تلوّث المياه الجوفية والسطحية**، بما في ذلك مياه الشاطئ، وبنسب متفاوتة بحسب المناطق والمواقع؛
- **تلوّث التربة**، وما يستتبع ذلك من تلوّث في **المنتجات الزراعية** المتنوعة.

وتتعدد **أسباب هذا التلوث** وتشمل:

- النفايات الصلبة والسائلة المتراكمة بالأطنان؛
- **مياه الصرف الصحي المبتذلة**؛
- الاستخدام المفرط للمبيدات والأسمدة الكيميائية؛
- **النفايات والانبعاثات الصناعية**؛
- **انبعاثات ثاني أكسيد الكربون** الضارّة.

وهذا الواقع يطال **أهم عناصر الحياة الأساسية** للبشر: الهواء، المياه، والتربة.

أما في ما يتعلق بالتدهور العام للطبيعة، فإننا نشهد:

- **تشويهًا للجبال والطبيعة الخضراء** بفعل المقالع والكسارات؛
- **حرائق متكررة؛**
- **تمدّدًا عمرانيًا عشوائيًا وغير مدروس.**

والمحصّلة **رزمة من الملوّثات المتداخلة والمتراكمة**، تُلحق الأذى بالإنسان، وتُنذر بمزيد من الخسائر على مستوى الوطن ككل.

من هنا، تنبع **أهمية مراجعة القوانين البيئية القائمة وتحليلها**، لا سيما تلك الأساسية، بهدف إلقاء الضوء على الثغرات التي تشوبها، و**اقتراح إصلاحات عملية** تُسهم في تفعيلها وإخراجها من حالة الجمود التشريعي والتطبيقي.

وانطلاقًا مما تقدّم، سنتناول في هذا المبحث المحاور الآتية:

- **المطلب الأول**، نعرض **ملاحظات نقدية وتحليلية حول قانون حماية نوعية الهواء**؛
- **المطلب الثاني**، نخصصه لتقديم **ملاحظات حول قانون إدارة النفايات الصلبة**؛
- **المطلب الثالث**، سيتم تخصيصه لـ **عرض الملاحظات حول قانون المياه الجديد.**

## المطلب الأول :ملاحظات حول قانون حماية نوعية الهواء

تشير التقديرات الواردة في تقرير للبنك الدولي إلى أن **كلفة الآثار الناجمة عن تلوث الهواء على صحة الإنسان في لبنان** قد بلغت نحو **151مليون دولار أميركي سنوياً** في عام 2008. كما أظهرت دراسة أُجريت بين عامي 2008 و2010 في **الجامعة الأميركية في بيروت**، بالشراكة مع **جامعة القديس يوسف** و**المجلس الوطني للبحوث العلمية**، أن تكلفة تلوث الهواء في بيروت وحدها بلغت **10ملايين دولار أميركي** في عام 2001. ولا شك في أن هذه التكاليف قد **ارتفعت بشكل ملحوظ** في الوقت الراهن، نظرًا إلى **الازدياد المطّرد في الانبعاثات الملوّثة.**

وفقًا لدراسة أعدّتها **منظمة الصحة العالمية**، يُعدّ لبنان من **أكثر الدول تضررًا من تلوث الهواء المحيط** في منطقة **شرق البحر الأبيض المتوسط** .غير أن الدراسة أشارت أيضًا إلى أن **الآثار الفعلية لتلوث الهواء على صحة الإنسان قد تكون أكبر بكثير** من التقديرات المالية المباشرة.

وفي هذا السياق، كشفت دراسة نُشرت في منتصف عام 2015، أعدّها كلٌّ من **مريم نخلة، فرح وهبة، نيلي زيادة، ماهر عبود وآخرين**، عن وجود **علاقة وثيقة بين ارتفاع معدلات دخول المستشفيات لحالات طارئة متصلة بأمراض في الجهاز التنفسي والقلب والأوعية الدموية وبين تلوث الهواء في بيروت** .وقد أثبت الباحثون وجود **تأثير كبير للجزيئيات الدقيقة (Particulate Matter)** على تلك الحالات، ما ينسجم مع ما توصلت إليه دراسات مماثلة في سائر أنحاء العالم[1].

انطلاقًا من هذه المعطيات، صدر **قانون حماية نوعية الهواء** بتاريخ **13نيسان 2018**، بعد مسار طويل استمر **ثمانية عشر عامًا** في اللجان النيابية منذ اقتراحه لأول مرة في عام 2002. وخلال فترة مناقشته في مجلس النواب، عمدت **وزارة البيئة** إلى **تفعيل بندين اثنين من بنوده قبل صدوره رسميًا**، حيث أطلقت عام 2013 كلًّا من:

- **الشبكة الوطنية لإدارة نوعية الهواء؛**
- **الاستراتيجية الوطنية لرصد نوعية الهواء.**

غير أنّ **الاستراتيجية المشار إليها**، ورغم أنها سُبقت صدور القانون، لم تؤدِّ إلى **تعديل نص مشروع القانون أثناء دراسته في اللجان النيابية** كي يتواءم مع نتائجها. والأسوأ من ذلك، أن **الاستراتيجية نفسها تعاني من ضعف هيكلي، إذ إنها أقرب إلى تجميع دراسات ومعطيات متناثرة**، لا إلى خطة عمل استراتيجية قابلة للتنفيذ.

---

1 أنظر في هذا الموضوع، بسام القنطار ، أي إستراتيجية وطنية لإدارة نوعية الهواء في لبنان، مجلة الصحافة الخضراء،تاريخ 2018/2/21(greenarea.me) .

– Particulate Matter:الجزيئيات الدقيقة(PM2.5 ، PM10)التي تمثل أخطر مكونات تلوث الهواء، وتتسبب في أمراض تنفسية وقلبية، وتُعد من المؤشرات الأساسية في قياس نوعية الهواء.

وقد أشار الباحثون في هذا الشأن إلى أن السبب الجوهري في ضعف الاستراتيجية يتمثّل في **افتقارها إلى الكادر البشري المتخصص والمؤهّل**، ما يُفقدها القدرة على:

- **تحديد الأولويات البيئية العاجلة؛**
- **اقتراح حلول متكاملة وقابلة للتنفيذ؛**
- **توجيه السياسات الوزارية الأخرى بما ينسجم مع أهداف حماية نوعية الهواء.**

وعلى سبيل المثال، فإن **الاستراتيجية لا تتضمن أي آلية للتنسيق مع وزارة الأشغال العامة والنقل**، رغم أن قطاع النقل يُعدّ من **أبرز مصادر التلوث الهوائي**، الأمر الذي يعكس **تقصيرًا واضحًا في بلورة رؤية تكاملية بين الجهات الرسمية ذات الصلة**[1].

**أولًا – في وجوب تطبيق القانون**

على الرغم من وجود بعض **الثغرات والسلبيات في نص قانون حماية نوعية الهواء**، فإن مجرد صدوره يُعدّ بحد ذاته خطوة إيجابية، وفقًا لآراء عدد من **خبراء تلوّث الهواء** ،غير أن المسألة الأهم، تتعلق **بإمكانية تفعيل القانون وتطبيقه فعليًا** .

إذ أن العديد من المبادرات البيئية تبدأ من خلال **دراسات ممولة خارجيًا**، ثم تتوقف عند انتهاء التمويل، كما حصل في **حملة منع التدخين في الأماكن العامة**، التي تراجعت فعاليتها بعد نفاد التمويل، ما جعل قرار المنع **غير مطبّق في أماكن كثيرة** حتى اليوم.

وبالتالي أن **العبرة ليست في سنّ القوانين فحسب، بل في ضمان تنفيذها من خلال مراسيم تطبيقية وقرارات ملحقة**، فذلك هو ما يحدد فعليًا مدى قدرتها على تحقيق أهدافها.

ويتميّز القانون محل البحث **بمرونته وإمكانية تطويره** بما يتلاءم مع **التغيرات البيئية المستقبلية**، وخصوصًا أنه نصّ على **خفض معدلات التلوث لتتوافق مع إرشادات منظمة الصحة العالمية**، وهو ما يشكّل مؤشرًا

1 لور أيوب، قانون حماية نوعية الهواء: أية معالجة لتلوث تخطي الحدود العالمية، مجلة المفكرة القانونية ،2019/6/5.

على تطور نوعي في التوجه التشريعي.

وقد عزز القانون **دور وزارة البيئة والسلطات المحلية** أكثر من ذي قبل، إذ:

- منحت **المادة 18** من القانون موظفي وزارة البيئة صلاحية **الكشف على مصادر التلوث وأخذ عينات من الانبعاثات**، فضلًا عن **طلب السجلات والوثائق والمعلومات ذات الصلة.**
- فيما أعطت **المادة 31** دورًا فعّالًا لكل من **الإدارات والمجالس المحلية، والقائمقامين، والمحافظين** في اتخاذ تدابير مباشرة بعد إعلام وزارة البيئة أو بطلب منها، كـ:
    - **منع مرور الآليات** مؤقتًا أو دائمًا في حالات معينة، مثل المناطق **المخصصة للسياحة البيئية؛**
    - **إيقاف العمل مؤقتًا بمصادر التلوث** التابعة لمؤسسات غير مصنّفة، كالمصانع، والتي لا يمكن ضبط انبعاثاتها إلا **بترخيص بيئي** صادر عن وزارة البيئة.

**ثانيًا – مساوئ القانون**

رغم ما يشكّله قانون حماية نوعية الهواء من خطوة تشريعية متقدّمة، إلا أنّه لا يخلو من **نقائص جوهرية،** يمكن إجمال أبرزها على النحو الآتي:

1. **إجازة الاتجار بالانبعاثات** :أتاح القانون، بشكل غير مباشر، مبدأ **بيع وشراء المخصصات الفائضة من كمية الانبعاثات المرخص بها** من قبل وزارة البيئة لمصدر تلوث معين.

وتُعدّ هذه الآلية، وإن كانت مستخدمة في بعض النظم البيئية الدولية، **إشكالية في السياق اللبناني،** نظرًا لاحتمال إساءة استخدامها في ظل ضعف الرقابة البيئية[1].

---

1 وردت أحكام متعلقة بـ"الاتجار بالانبعاثات" بشكل غير مباشر ضمن مواد قانون حماية نوعية الهواء، لا سيما تلك التي تنظم تراخيص الانبعاثات وحدودها، دون وضع ضوابط تفصيلية لآلية تخصيص وتبادل الانبعاثات أو رقابتها، مما يفتح الباب أمام تفسيرات وتأويلات غير منضبطة في التطبيق العملي.

2. **ضعف قدرات المختبرات الوطنية** :تعاني المختبرات اللبنانية الرسمية من **قصور واضح في القدرة على مراقبة وفحص عدد من الملوثات الهوائية الخطرة**، الأمر الذي يضعف فعالية تنفيذ القانون ويجعل من بعض أحكامه نظرية أكثر منها عملية.
3. **محدودية قدرات وزارة البيئة والبلديات** :يبرز خلل بنيوي يتمثّل في **ضعف الإمكانيات البشرية** واللوجستية لدى وزارة البيئة والبلديات، ما يؤثر سلبًا على قدرتها على مراقبة مدى التزام المؤسسات الصناعية والتجارية بالقانون وضبط المخالفات المرتكبة.
4. **غياب الوضوح في توزيع المسؤوليات** :لم يتضمن القانون **تحديدًا دقيقًا لأدوار الوزارات والجهات المعنية الأخرى** (مثل وزارات الطاقة، والصحة، والنقل، والزراعة، بالإضافة إلى السلطات المحلية)، ما يخلق **فراغًا تنظيميًا** قد يُعقّد عملية التنسيق والتكامل في تطبيق أحكام القانون.
5. **إغفال مبدأ الشراكة** :لم ينص القانون على **مبدأ التشاركية** مع الجهات غير الرسمية – لا سيما **القطاعات الإنتاجية المختلفة، والمجتمع المدني، والجامعات** –عند إعداد الاستراتيجية الوطنية أو الخطط المحلية لحماية الهواء، ما يُفقد السياسات البيئية **بعدها المجتمعي والتشاركي الضروريين** لضمان فعاليتها واستدامتها.

### المطلب الثاني :ملاحظات حول قانون إدارة النفايات الصلبة

إنّ تنامي عدد السكان، وارتفاع مستوى المعيشة، والتقدّم المدني والزراعي والصناعي، بالإضافة إلى **عدم اتباع الطرق الملائمة في جمع النفايات ونقلها ومعالجتها**، جميعها عوامل تؤدي إلى **استنزاف الموارد الطبيعية والبيئية**، من هواء وتربة وأرض. وتُعدّ **الزيادة المطّردة في كمية النفايات الناتجة عن أنماط الحياة العصرية** من أبرز التحديات البيئية الراهنة، إذ إنّ تراكم النفايات يعود بالدرجة الأولى إلى **النمو السكاني وتبدّل أنماط الاستهلاك المرتبطة بارتفاع المستوى المعيشي**[1].

---

1 ليال صقر الفحل،التلوث مشكلة المشاكل وأبرز ضحاياه في لبنان الشاطئ، أنظر مشكلة النفايات برًا، قضايا بيئية ،مجلة الجيش ، العدد 289،تموز 2009 .

– يُشير هذا الربط إلى علاقة مباشرة بين النمو السكاني وتغيّر الأنماط الاستهلاكية، بما يُفضي إلى تراكم النفايات، وهو ما تؤكده تقارير بيئية محلية وعالمية عديدة.

في 24 أيلول 2018، أقرّ مجلس النوّاب اللبناني **قانون "الإدارة المتكاملة للنفايات الصلبة"** [1]، وذلك في جلسته الأولى عقب انتخابه في أيار 2018. إلّا أنّ التسمية التي أُطلِقَت على القانون لا تعكس بدقة مضمونه، إذ إنّه **بعيد كل البعد عن كونه سياسة متكاملة لإدارة النفايات الصلبة**، وهي السياسة التي طالما انتظرها المواطنون والخبراء في لبنان.

فالقانون، بصيغته الحالية، **لا يصلح لأن يكون تشريعًا إطاريًا لإدارة مستدامة للنفايات الصلبة**، كما أنّه **يفتقر إلى التفصيل الكافي لتنظيم سوق إدارة النفايات بشكل فعّال**، ولا يوفّر أدوات تنظيمية أو تنفيذية تُسهم في إدارة العمليات اليومية ضمن هذا القطاع. وهو يحتاج، بالتالي، إلى **عناصر مكمّلة وتشريعات ثانوية** تُمكّنه من إرساء منظومة متكاملة تجمع بين **الأبعاد الفنية والبيئية، والسياسية، والاقتصادية، والاجتماعية** للإدارة السليمة للنفايات.

يتضمّن القانون فصولًا متعدّدة، تتناول **الإطار المؤسسي، وإدارة النفايات الخطرة وغير الخطرة، وتمويل الاستراتيجية الوطنية، والمبادرات المحلية، والمسؤوليات والعقوبات** المرتبطة بانتهاك أحكام القانون. غير أنّه يُغفل نواحٍ جوهرية، من بينها :**توليد النفايات، وفصلها، ونقلها، وفرزها، واستخلاص الطاقة أو المواد منها، ومعالجتها وتصريفها بشكل متكامل.**

فضلًا عن ذلك، لم يتضمن القانون **تعريفًا لمفاهيم أساسية مثل "الفرز من المصدر"، أو "منع إنتاج النفايات" (أي الحد منها)، أو "إعادة الاستخدام"، أو "استخلاص الطاقة" أو المواد من النفايات**، كما أنّه **لم يحدّد أهدافًا واضحة لتشجيع إعادة التدوير.**

ويُلاحظ كذلك غياب **الإشارة إلى مبدأ "المسؤولية الممتدة للمنتِج"**، الذي يُعد من الآليات الأساسية في السياسات البيئية الحديثة، حيث يُلزم المنتجين بتحمّل مسؤولية منتجاتهم بعد انتهاء دورة حياتها، ويدفعهم إلى تعديل خطط الإنتاج لتصبّ في اتجاه **التقليل، وإعادة الاستخدام، والتدوير** )المعروفة بمبدأ **(3Rs)**[2].

1 قانون رقم 80 "الإدارة المتكاملة للنفايات الصلبة" منشور في الجريدة الرسمية ، العدد 45 2018/10/18 .

2 زينة عبلة ، قانون النفايات أو الفرصة الضائعة،المركز اللبناني للدراسات، تشرين الثاني 2018.

ويُسجَّل على القانون أيضًا افتقاره إلى **آليات فاعلة تحفّز على تبنّي خيارات صديقة للبيئة في معالجة النفايات** .وبهذا، يمكن القول إنّه **فشل في تقديم الحماية الكافية للناس من الآثار السلبية لإدارة النفايات الصلبة.**

وعلى الرغم من تضمّنه لبعض المفاهيم الأساسية، إلا أنّه **يتعامل مع أكثر الممارسات ضررًا – كالردم والحرق – بالتساهل نفسه الذي يُعامل به خيارات الإدارة الأكثر أمانًا، دون تمييز واضح في سلّم الأفضليات** .وفي بلدٍ يشهد **ضعفًا في الرقابة البيئية وإنفاذ القوانين،** قد يؤدي هذا النهج بسهولة إلى **اعتماد حلول شكلية تتجاهل الأبعاد البيئية والصحية والاقتصادية، وتقصي الحلول الأكثر استدامة وتكاملًا**[1].

لا يقدّم القانون **تصنيفًا علميًّا مفصّلًا ومحدّثًا لفئات النفايات المتعدّدة،** يُتيح تنظيمها في تشريعٍ ثانويّ، الأمر الذي يحول دون **معالجة التعقيدات والمخاطر المتّصلة بعمليّات المعالجة** .وإذا ما وُضع هذا القصور في سياقٍ تختلط فيه **النفايات الخطرة والصناعية بالنفايات البلدية** في مختلف أنحاء البلاد، فإنّ معالجتها تصبح أكثر تعقيدًا وخطورةً[2].

---

– يشير مبدأ "3Rs" إلى **Reduce, Reuse, Recycle**، أي "التقليل، إعادة الاستخدام، وإعادة التدوير"، وهو من المبادئ المحورية في سياسات الاقتصاد الدائري المستدام.

1 تشكّل **هرمية إدارة النفايات** أو ما يُعرف بـ"سلّم إدارة النفايات" حجر الأساس لسياسات إدارة النفايات على الصعيد الدولي. وهي أداة تُستخدم لتحديد **سلم الأولويات** المرتبطة بإجراءات إدارة النفايات. وتُعطى، بطبيعة الحال، الأولوية للسياسات الهادفة إلى **منع إنتاج النفايات،** ويُنظر إليها بوصفها الخيار الأمثل.أما الخيار الثاني في سلّم التفضيلات فيتمثّل في **خفض كمية النفايات المنتجة،** مثلًا من خلال **إعادة الاستخدام** .ويلي ذلك **إعادة التدوير**، بما يشمل عمليات **التسميد (Composting)** أو **الهضم اللاهوائي(Anaerobic Digestion)** .ثم تأتي في مراحل لاحقة الخيارات التي تنطوي على **استخلاص الطاقة أو المواد من النفايات.**ويُفترض أن تُطبّق هذه الحلول قبل اللجوء إلى الخيارات التي تحتل المراتب الدنيا في سلّم الأولويات، وهي **الطمر أو الترميد والحرق،** نظرًا لما تنطوي عليه من أضرار بيئية محتملة.

Mark Hyman et al. 2015. "Guidelines for National Waste Management Strategies: Moving from Challenges to Opportunities".

2 الشبكة الإقليمية لتبادل المعلومات والخبرات في مجال إدارة النفايات في دول المشرق والمغرب (سويب نت). *التقرير القطري لإدارة النفايات الصلبة في لبنان* .بيروت، لبنان: نيسان 2014.

- عدم تصنيف النفايات وتحديد طبيعتها (بلدية، صناعية، خطرة، طبية...) يؤدي إلى تداخل المواد القابلة للمعالجة مع تلك التي تتطلب إجراءات خاصة، ما يرفع مستوى المخاطر الصحية والبيئية ويعقّد مسارات الإدارة المتكاملة.

كذلك، **لم يسعَ القانون – بخلاف تشريعات مقارنة – إلى تنظيم مشاركة الجمعيات غير الحكومية** في إدارة النفايات، علمًا أنّ هذه الجمعيات تضطلع اليوم بأدوار رائدة، وإن كانت محدودة من حيث النطاق، في ظلّ غياب الدولة، لا سيما في مجالي **التسبيخ وإعادة التدوير.**

وجدير بالتذكير أنّ **قانون البلديات** قد أناط بموجب **المادتين 49 و74** منه، صلاحية إدارة النفايات بالبلديات. إلا أنّه، وعلى صعيد اللامركزية، **يُلاحظ أنّ القانون قد كرّس الأمر الواقع** الذي نشأ مع شركة "سوكلين"، والذي ساد خلال العقدين المنصرمين، والمتمثّل في **تعدّي السلطة المركزية على صلاحيات البلديات وأموالها، وتولّيها إدارة النفايات خلافًا للقانون**[1].

وفي وثيقة صادرة عن **وزارة البيئة**، عرضت الأخيرة **خارطة لمعامل فرز النفايات** الموجودة والعاملة، والموجودة وغير العاملة، وتلك المخطّط لإنشائها، مع تحديد أوزان النفايات التي يُمكن لكلٍّ منها معالجتها. وتبيّن من جمع هذه الأوزان، أنّ **القدرة الاستيعابية الإجمالية لهذه المعامل تبلغ 7750 طنًّا يوميًّا**، بينما **الإنتاج اليومي الفعلي للنفايات في لبنان يقدَّر بـ 6555 طنًّا.**

**فاذًا لماذا السعي إلى اعتماد خيار المحارق، في حين أن البنية التحتية القائمة تُتيح معالجة النفايات بوسائل أكثر ملاءمة للبيئة والصحة العامة؟**

وحول خيار **اعتماد المحارق**، يوضح **الخبراء البيئيين** ، ما يلي:

"إنّ **المكوّنات العضوية**، التي تُشكّل ما بين 55 **إلى 60% من مجمل النفايات الصلبة المنزلية في لبنان**، تُعدّ من **أعلى النسب في العالم**، وتحتوي على حوالى **60% من الماء**. وهذا المحتوى العالي من الرطوبة **يتوافق مع تقنيات الهضم اللاهوائي**، ويتعارض كليًّا مع خيارات الحرق، وكافة تقنيات ما يُسمّيه البعض بـ"التفكك الحراري" [2].

---

1 ميريم مهنا، "ملف إدارة النفايات في لبنان: شركة "سوكلين"، الفساد والتعدي على صلاحيات البلديات وأموالها"، مجلة المفكرة القانونية العدد 32، 2015/10/12.

2 ن. قديح، "مشروع قانون الإدارة المتكاملة للنفايات، كارثة بيئية جديدة "، موقع greenarea.me ، تاريخ 2018/9/14.
– النسبة المرتفعة للمكوّنات العضوية والرطوبة في النفايات اللبنانية تُقلّل من كفاءتها كوقود للحرق، وتُعتبر عاملاً رئيسًا في تفضيل خيار الهضم اللاهوائي، الذي ينتج غازًا حيويًا (Biogas) ويقلّل الانبعاثات، خلافًا لخيار التفكك الحراري الذي يولّد ملوّثات عالية.

تضمّن النص مغالطات واسعة فيما يخصّ تحديد الجرائم والعقوبات عليها. فقد اعتمد القانون، لتحديد نوع الجريمة (مخالفة – جنحة – جناية)، معيار **كمية** النفايات التي يتم رميها "في المياه، والتربة، وشبكات الصرف الصحي، أو غيرها من البنى التحتية والمواقع الطبيعية الحساسة"، مع **إغفال خطورة نوع هذه النفايات** .

ويُطرح هنا سؤال جوهري :**ما هو المنطق وراء اختيار معيار وزن النفايات التي يتم رميها، عوضًا عن خطورتها ونوعية الضرر الذي تسبّبه؟** فمعيار الوزن **غير علمي**، إذ يمكن لغرام واحد من مادة الزئبق، على سبيل المثال، أن يلوّث بحيرة بأكملها[1].

وعلى صعيد موازٍ، يكرّس القانون مبدأ "الملوِّث يدفع" (المادة 8)، إلا أنّه يربط مقدار الدفع بـ"كمية النفايات ونوعيتها"، وهو **معيار غير دقيق** في سياق حماية البيئة. فالمعيار الأجدى يجب أن يكون **نوعية الضرر والخطر** البيئي الناتج عن النفايات، لا فقط كميتها. وبالتالي، من الضروري **تصنيف النفايات استنادًا إلى ضررها البيئي.**

وقد أعطى القانون وزارة البيئة صلاحية **تحديد المعايير والمواصفات الخاصة بكل مرحلة من مراحل إدارة النفايات الصلبة غير الخطرة**، وبشكل أكثر غموضًا، **النفايات الخطرة**، وذلك بموجب **قرار إداري** يصدر عنها. إلا أن منح هذه الصلاحية بصيغتها الحالية يُثير **مخاوف جدية**، نظرًا إلى الأثر البيئي والصحي المحوري لتلك المعايير. إذ يُفترض أن تكون هذه المعايير **علمية وموضوعية، ومطابقة للمعايير الفضلى (Best Available Standards)**، وأن تصدر **أقلّه بموجب مرسوم** لضمان استقرارها، ومنع التراجع عنها أو التلاعب بها تبعًا لإرادة الوزير وحده.

أما الأخطر على الإطلاق، فهو أن القانون **رفع الحظر عن استيراد النفايات الخطرة**، في خروج واضح عن القاعدة السابقة. فقد كان القرار رقم 1997/71 الصادر عن وزارة البيئة يمنع في مادته الرابعة استيراد النفايات الخطرة منعًا باتًا. إلا أن المادة 26 من القانون الجديد **نصّت على أنه "لا يجوز أن يتم أي استيراد**

---

1 يُعَدّ معيار الكمية في تقييم الجريمة البيئية غير دقيق علميًا، إذ لا يراعي الأثر التراكمي أو النوعي للملوثات، وخصوصًا المواد السامة ذات الأثر الفادح ولو بكميات ضئيلة.

**أو تصدير للنفايات الصلبة الخطرة إلا بعد موافقة وزارة البيئة، ووفقًا لأحكام معاهدة بازل**"، مما يعني **إلغاء الحظر المطلق** الذي كان قائمًا، واستبداله بإجراء يسمح بالاستيراد بشروط[1].

## المطلب الثالث :ملاحظات حول قانون المياه الجديد

إنّ المياه موردٌ حيويّ للبنان، سواء أكانت سطحية أم جوفية، ويجب تخطيط استعمالها وإدارتها على النحو الآتي:

أولاً،نظرة شاملة ومتكاملة لقطاع المياه، تُراعى فيها كمية المياه ونوعيتها وطريقة توزيعها على نحوٍ متوازن.

ثانيًا، ينبغي إيلاء اهتمام خاص بتخطيط الموارد المائية وإدارتها على المدى الطويل، بما يضمن تنمية المدن والريف وتطويرها لتحقيق تنمية مستدامة.

ينبغي أن تكون كل إدارة متخصّصة في أي قطاع من قطاعات المياه فعّالة ومرنة، وأن تتضمّن عددًا كافيًا من الموارد البشرية في القطاعين العام والخاص. كما يجب أن تراعي إدارة موارد المياه الإطارين القانوني والإداري، بحيث تكون ملائمة لمختلف قطاعات المياه (مياه الشرب، مياه الري، المياه المبتذلة، الفيضانات، وإعادة استعمال المياه). ولتحقيق هذه الغاية، لا بد من اعتماد معايير فنية وعلمية واقتصادية ومالية تتلاءم مع النسيج الاجتماعي في لبنان.

إنّ شمولية تخطيط الموارد المائية وإدارتها تتطلّب إدارة متكاملة للمياه، تقوم على تعاون وترابط جميع الجهات المعنية (الوزارات، مؤسسات المياه، البلديات، القطاع الخاص، والوكالات المانحة)[2]. ومن هنا يُعدّ قطاع

1 ميريام مهنا ، ملاحظات حول قانون الإدارة المتكاملة للنفايات في لبنان، مجلة المفكرة القانونية، 2019/5/9 .

– نص قرار وزارة البيئة رقم 1997/71 في مادته الرابعة على "منع استيراد النفايات الخطرة منعًا باتًا". إلا أن القانون الجديد، في المادة 26، تجاوز هذا الحظر وفتح المجال أمام استيراد مشروط، مما يطرح إشكالًا قانونيًا وبيئيًا حول مدى انسجام هذا التعديل مع التزامات لبنان الدولية، لا سيما مبدأ "عدم القبول" المنصوص عليه في اتفاقية بازل وتعديلها المتعلق بحظر استيراد النفايات الخطرة من الدول الصناعية إلى الدول النامية.

2 أنظر في هذا الموضوع ،الواقع المائي في لبنان، مرجع سابق.

– *الإدارة المتكاملة للموارد المائية* (Integrated Water Resources Management – IWRM)هي نهج يُعتمد عالميًا لتنظيم وتنسيق إدارة المياه والموارد المرتبطة بها بطريقة توازن بين الاستخدامات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية، مع الأخذ في الاعتبار مصالح مختلف أصحاب العلاقة.

المياه من أهم القطاعات في لبنان، نظرًا إلى انعكاس نتائجه على معظم القطاعات الأخرى، مثل الاقتصاد، والبيئة، والتنمية، والتخفيف من آثار الفقر. ويجب أن تُخطّط استعمالات المياه وتُدار شؤونها بطريقة شمولية ومتكاملة، مع مراعاة التوازن بين كمية المياه الموزّعة ونوعيتها.

ويستوجب الأمر انتباهاً خاصاً لتخطيط هذا القطاع على المدى الطويل، وإدارته بشكل متكامل على مختلف الصعد، سواء المدنية أو الريفية، لضمان تنمية مستدامة، وتوفير الخدمات الملائمة للشعب اللبناني في هذا المجال.

وعلى الرغم من تعدد مصادر المياه في لبنان، فإنّ الواقع العملي يُظهر وجود عجز في الميزان المائي، يُعزى إلى هدر نحو 1.2 مليار م$^3$ سنويًا في البحر. كما يواجه هذا القطاع أزمة متعددة الجوانب، تتجلى في شحّ المياه والتقنين طوال العام، ما أدّى إلى تزايد الحاجات المائية، لا سيما لمياه الشرب والاستعمال المنزلي والري، نتيجة النمو السكاني وتبدّل العادات والتقاليد الاجتماعية.

وقد تعرّضت مصادر المياه في لبنان لمختلف أنواع التلوّث، بسبب غياب شبكات الصرف الصحي في معظم المناطق.

وحتى في الحالات التي تم فيها تنفيذ بعض هذه الشبكات، فإنّ غياب أعمال الصيانة والمراقبة، إضافة إلى عدم ربطها بمحطات التكرير قبل تصريفها بالقرب من السواحل ومجاري الأنهار والآبار، فاقم من مشكلات التلوث، إلى جانب المكبّات العشوائية، واستعمال الأسمدة والمبيدات، والتخلّص العشوائي من الزيوت والمحروقات، مما أضرّ بطبقات المياه الجوفية والأنهار والبحر.

لهذا، أُقرّ قانون المياه رقم 77 بتاريخ 29 آذار 2018 [1]. وعلى الرغم من إيجابياته، إلا أنّه ينطوي على إشكاليات متعددة، نذكر منها ما يأتي:

- **أولًا**– أعلنت الأسباب الموجبة للقانون أن إحدى الغايات الأساسية من تشريعه هي جمع كل الأحكام الناظمة لقطاع المياه ضمن قانون واحد وشامل. غير أنّ هذا الجمع بقي شكليًا، إذ لم يتجاوز المشكلة الرئيسية المتمثلة في تعدّد مصادر التشريع التي تنظّم القطاع.

1 قانون رقم 77 ، قانون المياه، منشور في الجريدة الرسمية ، العدد 18، تاريخ 2018/4/19.

فعجز عن توفير رؤية موحّدة متكاملة لنهج جديد لإدارة الموارد المائية.

- **ثانيًا**– أعاد القانون تكريس الذهنية التي حكمت إدارة هذا القطاع منذ عهد الانتداب الفرنسي، والتي تنظر إلى المياه من زاوية الملكية أولًا، على حساب اعتبارها موردًا وثروة وطنية. فبدلًا من أن تُدرج ضمن الملك العام الذي تُديره الدولة لصالح جميع المواطنين ولصالح الأجيال القادمة، استمر القانون في إبعاد هذا المورد الحيوي عن المقاربة الشاملة للمصلحة العامة.

- **ثالثًا**– ترك القانون الباب مفتوحًا أمام الاستمرار في اعتماد استراتيجية بناء السدود، وهي استراتيجية اعتمدها لبنان منذ تأسيس الدولة. وتُعدّ هذه الاستراتيجية موضع جدل واسع، بالنظر إلى الطبيعة الجيولوجية للبنان المؤلّفة في معظمها من الصخور الكارستية[1]، وهي صخور قابلة للتفسّخ بطبيعتها وتُخزّن المياه، مما يفرض عند بناء أي سدّ عزله بالإسمنت، ويؤدي إلى تكاليف إضافية مرتفعة. كما تؤدي طبيعة هذه الأرض إلى تسرّب المياه من السدود، كما الحال في سد شبروح، حيث تتسرّب المياه منه بمعدلات كبيرة.

فالمياه التي تُجمَع بواسطة السدود غير قابلة للاستخدام المباشر، بل تحتاج إلى المعالجة، ما يعني تكبّد تكاليف إضافية.

ويُلاحظ أن اعتماد خيار السدود يعكس مقاربة أحادية الجانب لإدارة قطاع المياه، تتعارض مع مبدأ الإدارة المتكاملة والشاملة للموارد المائية.

فمن الضروري ربط هدف تكوين مخزون مائي دائمٍ بسياسات ترشيد استهلاك المياه، وباعتماد مبدأ التناسب بين تنمية المناطق ومواردها الطبيعية[2]، أو من خلال تنويع مصادر المياه لتجنّب استنزاف مصدر واحد دون سواه.

---

1 الصخور الكارستية (Karstic) :هي تكوينات جيولوجية تتكوّن من الحجر الكلسي، تتّسم بالتحلّل والتصدّع، وتسمح للمياه بالانتقال بسهولة عبرها، ما يصعّب من عمليات تخزين المياه خلف السدود، ويزيد من مخاطر التسرّب.

2 مبدأ التناسب في التنمية، هو مبدأ تخطيطي إداري يفترض أن يتم تطوير منطقة ما وفقًا لمواردها الطبيعية والقدرة الاستيعابية لبيئتها، لتفادي الضغط الزائد على الموارد المائية أو الطبيعية.

- تنص المادة 26 وما يليها من القانون على إنشاء نظام مراقبة لحماية الموارد المائية من التلوث، إلا أن القانون لا يحدّد الآليات أو الإمكانيات التي تُمنَح لوزارة الطاقة والمياه من أجل تفعيل هذا النظام ووضعه موضع التطبيق.
- تنص المادة 13 على إنشاء سجل مائي في وزارة الطاقة والمياه، يُعدّ بمثابة "وثيقة إدارية غير ثبوتية"، ويُفرض على جميع الإدارات العامة التي تحتفظ بمعلومات أو بيانات مرتبطة بالمياه تزويد هذا السجل بها. غير أن النص لا يُوضح الوظائف الأساسية لهذا السجل، ولا الآثار القانونية المترتبة على تقاعس الجهات المعنية عن تزويده بالمعلومات المطلوبة، ما يثير تساؤلات حول فعاليته والمنفعة العملية المرجوّة من إنشائه[1].
- تبقى الحاجة ملحّة لاستصدار المراسيم التطبيقية للقانون، كي لا يبقى نصًا غير نافذ، خصوصًا في ما يتعلق بتفعيل مبدأ الإدارة المتكاملة للموارد المائية، وملاحقة الجهات المسببة لتلويث هذه الموارد[2].

## ملحق المبحث الثاني: ملاحظات حول القانون رقم 444 المتعلّق بحماية البيئة

صدر القانون رقم 444 بتاريخ 2002/7/29 والمتعلّق بحماية البيئة[3]، ويتألف من سبعة أبواب رئيسية، تتضمن الأحكام التنظيمية والمؤسساتية لحماية البيئة في لبنان.

- **الباب الأول** :*المبادئ الأساسية والأحكام العامة* .يحدّد هذا الباب الإطار القانوني العام لتنفيذ سياسة حماية البيئة الوطنية، بهدف الوقاية من جميع أشكال التدهور والتلوّث والأذية، والحد منها، وتعزيز الاستعمال المستدام للموارد الطبيعية، وتأمين إطار حياة سليم ومستقر بيئيًا.

---

1 السجل المائي، يُقصد به قاعدة بيانات مركزية حول الموارد والاستخدامات المائية، إلا أن النص لا يُعطي لهذا السجل طابعًا إلزاميًا أو وظيفيًا واضحًا، مما يُضعف من أثره التنظيمي والرقابي.

2 يراجع لأهمية المرجع ، لور أيوب وميرنا مهنا، ملاحظات حول قانون المياه اللبناني الجديد، مجلة المفكرة القانونية، تاريخ 10-5-2019 .

3 قانون رقم 444 صادر بتاريخ 2002/7/29 ، متوفر على موقع الإكتروني لوزارة البيئة تحت عنوان القوانين والإنظمة: www.moe.gov.lb

- **الباب الثاني:** *تنظيم حماية البيئة* .يكلّف وزير البيئة، بناءً على اقتراح المجلس الوطني للبيئة، بوضع خطة أساسية لحماية البيئة، تُقرّ بمرسوم يصدر عن مجلس الوزراء. وتُراجَع هذه الخطة دوريًا كل سنتين من قبل وزير البيئة. كما يتضمّن هذا الباب أحكامًا تتعلّق بإنشاء المجلس الوطني للبيئة، وشروط تأليفه، ومهامه، وآليات تمويل نشاطات حماية البيئة.
- **الباب الثالث :** *نظام المعلومات البيئية والمشاركة في إدارة البيئة وحمايتها* .ينصّ القانون على وضع نظام متكامل لإدارة المعلومات البيئية، يُطبَّق تحت إشراف وزارة البيئة، ويحقّ لأي شخص طبيعي أو معنوي معنيّ بالإدارة البيئية أو التنمية المستدامة الوصول إلى هذا النظام. وتشرف الوزارة على تطبيق نظم المعلومات، وتقديم الاستشارات، وتفعيل آليات الإنذار في حال مخالفة أحكام القانون.
- **الباب الرابع :** *تقييم الأثر البيئي* .يُظهر القانون 444 توجّهًا لتبني القوانين السابقة مع تطوير المفاهيم البيئية وتوضيحها، إلى جانب تشديد العقوبات على مخالفيها. ويتبين بعد الاطّلاع على فصول القانون، ولا سيما في **أسبابه الموجبة،** أنه تبنّى المفاهيم البيئية الدولية والتزم بالتقسيمات المعتمدة في المعاهدات الدولية التي وقّع عليها لبنان[1]، مثل اعتبار حماية البيئة من النظام العام، وتكريس حق المواطن في الحصول على المعلومة البيئية، وتبنّي مبدأ الوقاية والاحتراز، ومبدأ "الملوّث يدفع"، وفرض إلزامية دراسة تقييم الأثر البيئي لكل مشروع يُحتمل أن يؤثّر سلبًا على البيئة.

### الملاحظات التي تستوجب المعالجة في القانون رقم 2002/444

يُعدّ هذا القانون إطارًا متقدّمًا لحماية البيئة، غير أن تطبيقه العملي اصطدم بجملة من العقبات القانونية والمؤسساتية، أبرزها غياب المراسيم التطبيقية وضعف القدرات الوزارية والمؤسساتية.

### أ – غياب المراسيم التطبيقية وضعف التفعيل

كما تعدّدت الآراء حول أهمية القانون رقم 444، كذلك تباينت الآراء بشأن مدى اعتباره نافذًا ومُفعّلاً على أرض الواقع، خصوصًا بين وزارة البيئة والناشطين البيئيين. فقد تضمّن القانون عددًا من الخطوات والأهداف

---

1 كمعاهدة الأونيسكو لحماية الإرث الثقافي والطبيعي، ومعاهدة فيينا وبروتوكول مونريال لحماية طبقة الأوزون، ومعاهدة بازل للحماية من النفايات الخطرة، ومعاهدة لندن للحماية من تلوث البحار، ومعاهدة مكافحة التصحر، معاهدة الريو دي جانيرو المتعلقة بتغيير الطقس وتلك المتعلقة بالتنوع البيولوجي.

الرامية إلى تحقيق المبادئ الواردة فيه، موزعة على مواده الواردة في أبوابه السبعة.

ثم إن أكثر من نصف هذه المواد يرتبط تفعيلها بمرسوم أو أكثر يصدر عن مجلس الوزراء. ومع أن القانون مضى عليه أكثر من اثنتي عشرة سنة منذ صدوره، لم يصدر سوى أربعة مراسيم تطبيقية من أصل أكثر من عشرين مرسومًا يُفترض إصدارها بموجبه[1]، بالإضافة إلى مرسومين آخرين صدرا بصيغة غير مكتملة، ولا يُحقّقان الشروط الجوهرية المنصوص عليها في النصوص التي بُنيا عليها.

ورغم التسليم بأن غياب المراسيم التطبيقية لا يوقف بالضرورة إمكان تطبيق بعض أحكام القانون، إلا أنّ هذه المراسيم تُعدّ ضرورية لتنظيم ذلك التطبيق وتوضيحه، وبالتالي فهي شرط لازم لتفعيل فعّال وناجع للقانون.

**ب- ضعف القدرات المؤسساتية والمالية**

على الرغم من صدور بعض النصوص التطبيقية[2]، ما تزال ثغرات مؤسساتية بنيوية تحول دون التطبيق الفعلي للقوانين البيئية، وفي طليعتها قانون حماية البيئة.

إذ يتطلب تنفيذ هذا النوع من القوانين قدرات مالية، وتقنية، وإدارية لا تتوفر حاليًا لدى وزارة البيئة.

**ج – ضعف الكادر البشري المؤهّل لمراقبة حسن تطبيق القانون**

في ظل محدودية الموارد المالية التي تمنع الوزارة من استقطاب موظفين وخبراء متخصصين. مما يدفعها إلى الاستعانة بخبرات من القطاع الخاص، في حين أنها بحاجة إلى أضعاف هذه الخبرات لتتمكن من أداء دورها الرقابي والتطبيقي.

---

1 الأستاذ هيام ملاط في كتابه:

Le droit de l’urbanisme, de la construction, de l’environment et de l’eau au liban 2003.

"إن عدد المراسيم الغير صادرة هي أكثر من عشرين مرسوم"، صفحة 139.

2 نرمين السباعي ، قانون حماية البيئة في لبنان: تشريع رمزي يتخبط بين المصالح السياسية وضعف الإدارة،المفكرة القانونية، تاريخ 2014/10/7.

وقد سجّل الناشطون البيئيون اعتراضهم على أسلوب اختيار الموظفين والخبراء من القطاع الخاص، معتبرين أن هذه التعيينات تتم في كثير من الأحيان على أساس المحسوبيات والمصالح الشخصية، ما يؤدي إلى إضعاف فعالية الرقابة، وهدر المال العام، وتعميق عجز الوزارة.

**د – ضعف أداء المجلس الوطني للبيئة**

المجلس الوطني للبيئة، الذي أُنشئ كهيئة استشارية بموجب القانون، بقي معطّلاً لمدة عشر سنوات إلى أن صدر المرسوم الخاص بتأليفه وتنظيمه في العام 2012 [1] ، إلا أنّ دوره بعد إنشائه بقي موضع انتقاد، إذ يؤخذ عليه محدودية فعاليته، وضعف مساهمته في السياسات البيئية العامة.

**هـ – تهميش دور وزارة البيئة**

من أبرز المفاهيم التي كرّسها قانون حماية البيئة، هو وجوب إجراء دراسات **الفحص البيئي المبدئي** و**تقييم الأثر البيئي** للمشاريع التي قد تُشكّل تهديدًا على البيئة، سواء من حيث حجمها أو طبيعتها أو أنشطتها أو آثارها المحتملة. ووفقًا لهذا المبدأ، يُفترض أن توافق وزارة البيئة على هذه الدراسات إذا كانت متلائمة مع شروط السلامة البيئية ومتطلبات استدامة الموارد الطبيعية.

وقد صدر المرسوم التطبيقي المتعلق بهذا الموضوع في العام 2012، تحت الرقم **8633**، وهو يحدّد الأصول والإجراءات التي ترعى تقييم الأثر البيئي للمشاريع العامة والخاصة. إلا أن الواقع العملي لتطبيق هذا المبدأ الحمائي أثار علامات استفهام عدة، لا سيما بعد ما تداولته بعض وسائل الإعلام من ملاحظات حول أداء وزارة البيئة، حيث أشارت إلى أن الوزارة لم ترفض أي مشروع منذ صدور المرسوم المذكور[2]، ما أثار الاستغراب والتساؤل عن مدى الجدية في تطبيق أحكام القانون.

وسجل الناشطون البيئيون تحفظاتهم على آلية التقييم المعتمدة، إذ أن الشركة صاحبة المشروع تُمنح الحق في تلزيم دراسة تقييم الأثر البيئي للخبير الذي تختاره، ما يؤدي في بعض الحالات إلى تعيين خبراء أو شركات

---

1 مرسوم رقم 8157 تاريخ 18 أيار 2012.

2 علي علوش،" تقارير تقييم الأثر البيئي براءة ذمة من الوزارة لتدمير بيئة لبنان؟" النشرة ، 29 – 8– 2014.

مرتبطة مباشرة أو غير مباشرة بالشركة الاستشارية أو المنفذة للمشروع، مما يشكّل تضاربًا واضحًا في المصالح، ويُقوّض حياد نتائج التقييم.

أما دور وزارة البيئة، فقد أصبح مقتصرًا في معظم الحالات على التحقق من صحة المعلومات المقدّمة ضمن تقارير التقييم، مع الاعتماد على النصوص الجزائية لضمان صدقيّتها، دون ممارسة رقابة فعلية صارمة أو تدقيق معمّق.

وفيما تخضع المشاريع الكبرى، التي تتطلّب دراسات تقييم الأثر البيئي، لجلسات علنية، فإن من واجب الوزارة أن ترفع الصوت عاليًا حيال المشاريع المخالفة، وألا تكتفي بدور شكلي، وإلا عُدّ ذلك تقصيرًا في مهامها الرقابية والتنظيمية.

## الخاتمة

تُعدّ المشكلة البيئية في لبنان من القضايا التي يُنظر إليها، للأسف، على أنها ليست ضمن الأولويات الوطنية، بالرغم من كونها عنصرًا أساسيًا لضمان حياة سليمة خالية من الأمراض والأوبئة. فقد تجاوز مفهوم البيئة، في عالمنا المعاصر، التصورات التقليدية التي تحصره في حملات تنظيف محدودة أو في غرس شجرة هنا وتنظيف شاطئ هناك. المطلوب اليوم هو تبنّي رؤية بيئية شاملة، ترتكز على أبعاد اجتماعية واقتصادية وصحية، وتقوم على أسس علمية متطورة ومتجددة، مع الاستفادة من التجارب الدولية الناجحة في هذا المجال.

إن النظافة يجب أن تُغرس كثقافة وسلوك يومي، لا كفعل مؤقت. ففي الدول التي تتعامل بجدية مع القضايا البيئية، يعمد المواطن إلى معالجة نفاياته ومخلّفاته بصورة تلقائية، مدفوعًا بوعي بيئي داخلي. ومن هنا، فإن التثقيف البيئي والصحي العام يشكّل نقطة انطلاق ضرورية لترسيخ أنماط عيش مستدامة في المجتمع، قبل اللجوء إلى الحلول التقنية المكلفة، كالمعالجة الحديثة للنفايات، والطمر الصحي، والتدوير، والتي تحتاج بدورها إلى دراسات معمّقة وحملات توعية فعّالة لتبسيطها للرأي العام.

إن اعتماد هذا المسار في لبنان، يُعتبر شرطًا لضمان مستقبل بيئي سليم، وبالتالي مستقبل الأجيال القادمة.

فلا يُنتظر من بيئة نُمعن في تلويثها واغتيال مقوماتها أن تمنحنا صحة وسلامة، بل إن استمرار هذا الإهمال سيؤدي حتمًا إلى انعكاسات صحية كارثية.

من هنا، يجب أن يدرك القارئ أن البيئة مسؤولية جماعية، وأن تعدّد المشاكل البيئية يفرض على الدولة إعداد خطة إنقاذ بيئي متكاملة، تهدف إلى الحد من التلوّث، وحماية صحة المواطنين من أخطار الأمراض المستعصية، وعلى رأسها الأمراض السرطانية المرتبطة بالتلوث.

لقد آن الأوان لصياغة جدول زمني واقعي وقابل للتنفيذ لمعالجة المشاكل البيئية، مع التركيز على وقف مصادر التلوّث الأساسية، مثل الكسارات والمقالع العشوائية، ومراجعة العادات السيئة المنتشرة في المجتمع، كإلقاء النفايات من نوافذ السيارات، أو على جوانب الطرقات وفي الغابات، سواء من قبل البلديات أو الأفراد، لما لهذه التصرفات من أثر سلبي بيئي وصحي وجمالي.

وتبقى وزارة البيئة هي الجهة الأولى المسؤولة عن رسم السياسات البيئية، ومتابعة تنفيذها، والتنبيه إلى المخاطر الناتجة عن الإهمال العام، إلى جانب مسؤوليتها في إيجاد الحلول العملية والعلمية السريعة، بالتعاون مع الجمعيات البيئية المحلية الفاعلة، بهدف إطلاق حركة بيئية ناشطة، ولا سيّما بين فئة الشباب وطلاب المدارس والجامعات، بما يساهم في نشر الوعي البيئي في المجتمع.

كما يُفترض بالوزارة أن تعمل على فرض عقوبات صارمة على المخالفات البيئية، وأن تسعى للتواصل مع الجمعيات البيئية الدولية للاستفادة من خبراتها وتجاربها، بما يُسهم في تخفيف الأضرار البيئية المحتملة، ويُمكّن المواطن اللبناني من العيش في مناخ صحي وبيئة نظيفة ومستدامة.

# لائحة المراجع


**أولاً– في المصادر الأساسية:**

1– القوانين

**قانون رقم 444 تاريخ 29 تموز 2002**، حماية البيئة.

**قانون رقم 580 تاريخ 25 نيسان 2004**، نظام الصيد البري في لبنان.

**قانون رقم 77 تاريخ 13 نيسان 2018**، قانون المياه.

**قانون رقم 78 تاريخ 13 نيسان 2018**، حماية نوعية الهواء.

**قانون رقم 80 تاريخ 10 تشرين الأول 2018**، الإدارة المتكاملة للنفايات الصلبة.

2– المراسيم

**المرسوم رقم 8157 تاريخ 18 أيار 2012.**

**المرسوم رقم 8471 تاريخ 4 تموز 2012**، المتعلّق بالالتزام البيئي للمنشآت.

3– القرارات

**القرار رقم 1/191 تاريخ 8 تشرين الأول 1997**، بشأن تطبيق المذكّرة الإرشادية لصناعة الإسمنت في لبنان والتلوّث البيئي العام الناتج عنها. وزارة البيئة.

**القرار رقم 1/8 تاريخ 3 كانون الثاني 2001**، المتعلّق بالمواصفات والمعايير المرتبطة بملوّثات الهواء والنفايات السائلة المتولدة عن المؤسسات المصنّفة ومحطات معالجة المياه المبتذلة. وزارة البيئة.

**القرار رقم 16 تاريخ 4 شباط 2022**، المتعلّق بالقيم الحدّية للانبعاثات المرتبطة بالملوّثات الهوائية. وزارة

البيئة.

**4-** الجريدة الرسمية :

العدد 13، سنة 2004

العدد 18، سنة 2018.

العدد 45، سنة 2018.

العدد 7، سنة 2022.

ثانيًا- **في الكتب**

Le droit de l'urbanisme, de la construction, de l'environment et de l'eau au liban **2003**.

Mark Hyman et al. **2015**. "Guidelines for National Waste Management Strategies: Moving from Challenges to Opportunities".

**ثالثًا– في الدراسات والأبحاث**

وزارة البيئة، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وإيكوديت *.البيئة في لبنان: الواقع والاتجاهات* .بيروت : moe/undp/ecodit، 2011.

أحمد عيد *.تلوث البيئة في لبنان: دراسة بحثية* .بيروت: المديرية العامة للدراسات والمعلومات، مصلحة الأبحاث والدراسات في مجلس النواب، 2016.

زينة عبلة. "قانون النفايات أو الفرصة الضائعة." بيروت: المركز اللبناني للدراسات، تشرين الثاني 2018.

**رابعًا– التقارير**

الشبكة الإقليمية لتبادل المعلومات والخبرات في مجال إدارة النفايات في دول المشرق والمغرب (سويب نت). *التقرير القطري لإدارة النفايات الصلبة في لبنان* .بيروت، لبنان: نيسان 2014.

**خامسًا – المقالات**

"غابات لبنان ضحايا الإهمال ".*مجلة البيئة والتنمية*، العدد 122، أيار 2008.

ليال صقر الفحل. "التلوث مشكلة المشاكل وأبرز ضحاياه في لبنان الشاطئ، أنظر مشكلة النفايات برًا، قضايا بيئية ".*مجلة الجيش*، العدد 289، تموز 2009.

فادي جورج قمير. "الواقع المائي في لبنان ".*مجلة الجيش*، العدد 72، نيسان 2010.

"الأضرار البيئية لعدوان تموز ".*جمعية أصدقاء البيئة*، 3شباط 2013.

http://www.envfriends.org.lb

نرمين السباعي. "قانون حماية البيئة في لبنان: تشريع رمزي يتخبط بين المصالح السياسية وضعف الإدارة ". *المفكرة القانونية*، 7تشرين الأول 2014.

علي علوش. "تقارير تقييم الأثر البيئي براءة ذمة من الوزارة لتدمير بيئة لبنان؟ *النشرة*"، 29آب 2014.

" التنوع البيولوجي في لبنان: لبنان يفقد هويته الطبيعية *LCAC* ".، 26تموز 2014.

https://lcaclebanon.wordpress.com/2014/07/26/biodiversity_in_lebanon/

ميريم مهنا. "ملف إدارة النفايات في لبنان: شركة 'سوكلين'، الفساد والتعدي على صلاحيات البلديات وأموالها ".*المفكرة القانونية*، العدد 32، 12 تشرين الأول 2015.

ناجي صفا. "تلوث الهواء في لبنان *Advanced BMI* ".، 25كانون الثاني 2016 .

http://www.advancedbmi.com

" بيئة لبنان تعاني في غياب القوانين الفعّالة والتلوّث في لبنان الى تضخم ".*صيدا أون لاين* .

https://www.saidaonline.com/news.php?go=fullnews&newsid=43119

بسام القنطار. "أي إستراتيجية وطنية لإدارة نوعية الهواء في لبنان ".*الصحافة الخضراء* (greenarea.me)

، 21شباط 2018.

ن. قديح. "مشروع قانون الإدارة المتكاملة للنفايات، كارثة بيئية جديدة".*greenarea.me*، 14أيلول 2018.

ليلى جرجس. "لبنان... نسبة التلوث 'في هذه الشواطىء والأنهر وصلت إلى 100 %'."*جريدة النهار*، 27 حزيران 2018.

ريما زهار. "مع احتلاله المرتبة الخامسة عالميًا، التلوث البيئي في لبنان يدق ناقوس الخطر ".*إيلاف*، 4 نيسان 2019.

ميريام مهنا. "ملاحظات حول قانون الإدارة المتكاملة للنفايات في لبنان ".*المفكرة القانونية*، 9أيار 2019.

لور أيوب وميرنا مهنا. "ملاحظات حول قانون المياه اللبناني الجديد ".*المفكرة القانونية*، 10أيار 2019.

لور أيوب. "قانون حماية نوعية الهواء: أية معالجة لتلوث تخطي الحدود العالمية؟" *المفكرة القانونية*، 5 حزيران 2019.

سامي خليفة. "تلوث الهواء في لبنان: مستويات خطيرة وكارثة مقبلة ".*جريدة المدن الإلكترونية*، 8آب 2019.

جنى جبور. "300 ألف صيّاد في لبنان بينهم 3 آلاف فقط حصلوا على رخصة لهذا الموسم: مخالفات الصيد 'مكانك راوح'... وتهريب 'عصافير التين' من سوريا إلى لبنان ".*جريدة نداء الوطن*، 14تشرين الثاني 2019.

## الدراسة الثالثة

# التأمين ضد البطالة : دراسة تحليلية لمشروع القانون اللبناني المتعلق بإنشاء نظام التأمين ضد البطالة


### الملخص

تتناول هذه الدراسة مشروع القانون اللبناني المتعلق بإنشاء نظام التأمين ضد البطالة، من خلال تحليل إطاره القانوني والتنظيمي، وتقييم مدى فعاليته في تحقيق الأهداف الاجتماعية والاقتصادية، خاصة في ظل الأزمات الاقتصادية المتلاحقة والتحديات التي تواجه سوق العمل. ويسلّط البحث الضوء على محدودية شمول النظام للفئات العاملة، والصعوبات التمويلية التي تهدد استدامته، ويفكك أحكام المشروع لتحديد مكامن القوة والضعف فيه.

خلصت الدراسة إلى أن المشروع بصيغته الحالية لا يوفر ضمانات كافية لجميع العاطلين عن العمل، لا سيما العاملين في القطاع غير النظامي.

وأوصت الدراسة بتوسيع نطاق المستفيدين، وتطوير آليات تمويل مستدامة، وإنشاء هيئة رقابية مستقلة، وتكامل نظام التأمين مع سياسات سوق العمل وشبكة الأمان الاجتماعي.



**الكلمات المفتاحية:** التأمين ضد البطالة – سوق العمل اللبناني – الضمان الاجتماعي – العمالة غير النظامية – الاستدامة المالية.

## Unemployment Insurance: An Analytical Study of the Lebanese Draft Law on the Establishment of an Unemployment Insurance System


### Abstract

This study analyzes the draft Lebanese law establishing an unemployment insurance system, focusing on its legal and regulatory framework and evaluating its effectiveness in achieving social and economic objectives, particularly amid Lebanon's ongoing economic crises and labor market challenges. The analysis reveals that the proposed system has limited inclusivity and faces significant financial sustainability concerns.

The study critically examines the draft provisions to identify strengths and weaknesses and concludes that the current version fails to provide adequate guarantees for all unemployed individuals, especially those in the informal sector.

Key recommendations include expanding beneficiary coverage, adopting a balanced funding mechanism, establishing an independent supervisory authority, and integrating unemployment insurance into a broader labor market and social protection strategy.



**Keywords:** Unemployment Insurance, Lebanese Labor Market, Social Security, Informal Employment, Financial Sustainability.

## مقدمة

تُعدّ قضية التأمين ضد البطالة من الموضوعات الحيوية التي تتصدر النقاشات في مجالات الحماية الاجتماعية والاقتصاد السياسي، لاسيما في ظل التقلبات الاقتصادية والأزمات المالية المتلاحقة التي يشهدها العالم، والعالم العربي على وجه الخصوص. ويرتبط التأمين ضد البطالة تاريخيًا بنضالات الحركات والاتحادات العمالية، لاسيما في الدول الغربية منذ نهاية القرن التاسع عشر، حيث يُعدّ ثمرة لهذه النضالات. ومن هذا المنطلق، فهو ليس مجرد مكسب تشريعي تبنّته بعض الدول دون غيرها، بل هو متطلب إنساني يرتبط بحقوق الإنسان من جهة، ومتطلب اقتصادي واجتماعي يُسهم في تحقيق الاستقرار والتنمية المستدامة من جهة أخرى. فهو يحدّ من الفقر، ويعزز التضامن الاجتماعي ضمن مبدأ التكامل بين التنمية الاقتصادية والاجتماعية، كما يُعدّ أحد العوامل التحفيزية التي تُؤمّن للعمال حدًّا أدنى من الأمان الوظيفي خلال فترات البطالة [1] .

---

1 فلينظر ،بلكرشة مولاي محمد ،صيغ التشغيل في إطار نظام التأمين عن البطالة بالجزائر في ظل التحولات ،مجلة قانون العمل والتشغيل، المجلد4، العدد2،سنة 2019،ص: 349-373.

https://asjp.cerist.dz/en/article/104645

– تُعد البطالة من بين الأخطار التسعة التي نصّت عليها الاتفاقية الدولية رقم 102 الصادرة عن منظمة العمل الدولية لعام 1952، والتي تضمنت تأسيس المعيار الأدنى للضمان الاجتماعي كأحد المخاطر النوعية التي تستوجب الحماية في إطار الضمان الاجتماعي. كما تُعد هذه الاتفاقية إطارًا قانونيًا دوليًا يهدف إلى حماية العمال الأجراء من مخاطر فقدان العمل.ولقد عبّرت منظمة العمل الدولية عن موقفها بوضوح حول مسألة التسريح في اتفاقيتها رقم 158 الصادرة عام 1982، التي أقرت حق العامل المسرّح لأسباب اقتصادية في الحصول على تعويض، وعند الاقتضاء، الاستفادة من منح التأمين ضد البطالة. ويتم دفع هذه التعويضات إمّا مباشرة من قِبل المستخدم أو من خلال صندوق خاص يُمول باشتراكات الضمان الاجتماعي. كما ورد ذلك في توصيتها رقم 166 المتعلقة بإنهاء علاقة العمل بمبادرة من المؤسسة المستخدمة، والتي دعت إلى ضرورة الحفاظ على فرص العمل ووضع حد لإنهاء علاقة العمل دون مبرر مقبول.بناءً عليه ، يُعتبر التأمين ضد البطالة، في جوهره، شبكة أمان اجتماعي تهدف إلى تقديم المساعدة المالية للأفراد الذين فقدوا وظائفهم بشكل غير طوعي. ويعتمد هذا النظام على مبادئ تقاسم المخاطر والتضامن الاجتماعي، حيث يتم تمويله من مساهمات كلٍّ من الموظفين وأرباب العمل، لتشكيل صندوق موارد يُستعان به أثناء فترات البطالة. فليراجع، بن سالم كمال ،نظام التأمين عن البطالة "بين المزايا والمتطلبات"،مجلة قانون العمل و التشغيل، المجلد 4، العدد 2،ديسمبر 2019.ص:570-596.

– نظام التأمين على البطالة هو نظام عمومي يتكفل بالعمال الاجراء الذين يفقدون عملهم لأسباب إقتصادية بحيث يهدف الى التخفيف من الاثار الاجتماعية والاقتصادية التى جاءت نتيجة فقدان مناصب الشغل والتى خلفت بطبيعة الحال فقدان الدخل

تشير الدراسات والأبحاث الدولية إلى أن لأنظمة التأمين ضد البطالة فوائد على الاقتصاد الأوسع والمجتمع، فقد أظهرت دراسة عام 2016[1] أن سخاء إعانات البطالة يقلل من التقلبات الاقتصادية عبر دعم الطلب المحلي، مما يساعد في مواجهة صدمات الطلب على العمالة. وأكدت النتائج أن تقديم إعانات أكثر سخاء يحدّ من تأثير الأزمات الاقتصادية، مما يعزز استقرار النشاط الاقتصادي ويساهم في تحقيق نمو مستدام.

وتشير الدراسات إلى أن التأمين ضد البطالة يلعب دورًا كبيرًا في الحد من الفقر. خلال فترة الركود الأخيرة، منع عشرات الآلاف من العمال من الوقوع في براثن الفقر، ووفقًا لتقييم أجرته مؤسسة *(Mathematica Policy Research)* في دراسة أجراها كورسون وآخرون (1999)، تبين أنه بدون مزايا التأمين ضد البطالة (المنتظمة والموسعة)، كان أكثر من 70% من المستفيدين معرضين للوقوع في الفقر، مقارنة بـ 40% فقط ممن تعرضوا له بعد استنفاد المزايا واستخدامها المعتاد. كما أظهرت الأبحاث الاقتصادية الدقيقة أن التأمين ضد البطالة له دور كبير في منع العاطلين عن العمل من تقليص وجباتهم الغذائية بشكل ملحوظ. خلص جوناثان جروبر (1997) إلى أنه بدون هذه الإعانات، كان العمال العاطلون يستهلكون 22% أقل من الطعام مقارنة بفترة عملهم. ومع ذلك، يعود استهلاك الغذاء إلى مستوياته الطبيعية بعد إعادة التوظيف. إضافةً إلى ذلك، يتيح التأمين ضد البطالة للعمال المحافظة على منازلهم أثناء البحث عن وظيفة جديدة، مما يعزز استقرار الأسر والمجتمعات. فقد أظهرت الدراسات أن الإعانات تقلل من احتمال اضطرار العامل إلى بيع منزل الأسرة بنسبة 50% تقريبًا، كما أنها تمنع انخفاضًا محتملاً بنسبة 23% في الإنفاق على الإيجار أو الرهن العقاري. ومن بين الفوائد الأخرى، تمكن الإعانات بعض العمال من الحفاظ على مدخراتهم التي حصلوا عليها بشق الأنفس خلال فترات البطالة. ووجدت الدراسات أيضًا أنها تحد من خسارة حوالي 36% من الثروة الشخصية للعمال، بينما يمتلك العامل العادي أصولًا مالية كافية لتغطية 5.4 أسابيع فقط من

علمًا أن نظام التأمين عن البطالة هو صورة من صور التضامن الاجتماعي ، يكفل فيه العامل حقه في الحصول على تعويضات شهرية مقابل ما أداه من عمل أثناء تأدية عمله وفق شروط قانونية محددة. فليراجع ، حاج سودي محمد ، بن عمر عبد المنير ،أحكام الاستفادة من التعويض الشهري للتأمين عن البطالة،مجلة القانون والتنمية، المجلد3، العدد1،جوان2021.

1 Marco Di Maggio, Amir Kermani, The Importance of Unemployment Insurance as an Automatic Stabilizer, Harvard Business school, March 2016. P: 33. **https://www.hbs.edu/ris/Publication%20Files/17-009_e68959ed-8e3d-4e06-95d1-3985f4e73ebb.pdf**

البطالة. وفي استطلاع أجري في ولاية واشنطن، أشار ثلثا المستفيدين منها إلى أنها كانت مصدر الدخل الرئيسي لأسرهم، بينما ذكر ثلث آخر أنها كانت مصدر دخلهم الوحيد[1].

يمثل التأمين ضد البطالة قيمة كبيرة للعامل، ليس فقط كبديل جزئي للدخل المفقود، بل كوسيلة لحماية مهاراته والحفاظ عليها خلال فترة زمنية معقولة إلى أن يتمكن من العثور على فرصة عمل ملائمة. يمكن لمتلقي إعانات البطالة رفض العمل غير المناسب مع الاستمرار في الاستفادة من هذه الإعانات، ما يتيح لهم تجنب تولي وظائف أدنى بكثير من مؤهلاتهم ومهاراتهم. هذا الأمر يحمي مكانتهم المهنية ويزيد من فرصهم في العثور على وظيفة مناسبة عندما تصبح متاحة [2] .

ويساعد التأمين ضد البطالة أصحاب العمل في الحفاظ على استقرار القوى العاملة عبر تقليل تنقل الموظفين خلال فترات التسريح المؤقت، مما يسهل إعادة توظيفهم عند الحاجة. هذا يقلل من تكاليف التوظيف والتدريب، ويحافظ على العمالة الماهرة، مما يعزز استمرارية الأعمال والكفاءة الإنتاجية على المدى الطويل.

وإلى جانب كل ذلك ، يساهم التأمين ضد البطالة في استقرار الاقتصاد عبر ضمان دخل للعاطلين عن العمل، مما يحافظ على قدرتهم الشرائية ويعزز الطلب على السلع والخدمات. هذا الدعم يحمي خطط الإنتاج ويحدّ من تراجع التوظيف، مما يساعد في تجنب الركود. وباعتباره آلية توازن، يقلل التأمين من التقلبات

1 Andrew Stettner and Maurice Emsellem, Unemployment Insurance is Vital to Workers, Employers and the Struggling Economy, National Employment Law Project, Inc. Updated December 5, 2002.p: 2. **https://www.nelp.org/wp-content/uploads/2015/03/UI-Benefits-Workers-Employers-and-the-Struggling-Economy.pdf**

-لا يتعين على العامل العاطل عن العمل الانتظار حتى يتم استنفاد المدخرات والموارد ليكون مؤهلاً ، لذلك بدلاً من ذلك ، تم تصميم تأمين البطالة لمنع الفقر من خلال توفير نقود تدفع على الفور لمساعدة العامل على الحفاظ على بعض الأهداف المالية التي يدعمها عادة دخل الأجر المفقود.

- Saul J. Blaustein, Unemployment Insurance in the United States (W. E. Upjohn Institute, 1993), at p. 51.

2 please see : - Andrew Stettner and Maurice Emsellem, Unemployment Insurance is Vital to Workers, Employers and the Struggling Economy, the part that related to UI Stabilizes the Economy, p:3.

- William Haber & Merrill Murray, Unemployment Insurance in the American Economy: An Historical Review and Analysis (Richard D. Irwin, Inc., 1966), at p. 34

الاقتصادية، مما يعزز استقرار الاقتصاد على المدى الطويل [1] .

**وأخيرًا** ، يؤثر التأمين ضد البطالة بشكل كبير على معدلات العمل الحر (الذاتية) والتوظيف. يمكن أن يثني التأمين على البطالة السخي الأفراد عن الانخراط في العمل الحر نتيجة لنقص التغطية التأمينية، مما قد يؤدي إلى تحولهم من العمل الحر إلى العمل بأجر. في حين أن توفير تأمين للعاملين لحسابهم الخاص قد يعزز النشاط الريادي.

ففي دراسة صادرة بتاريخ 22 ديسمبر 2020 ، تم تحليل تأثير إصلاح مزايا البطالة في فرنسا، والذي هدف إلى تأمين العاطلين عن العمل الذين يؤسسون مشاريعهم الخاصة. أظهرت النتائج أن الإصلاح ساهم في زيادة إنشاء الشركات دون التأثير سلبًا على جودتها أو أدائها طويل الأجل، إذ حققت هذه الشركات مستويات نمو واستمرارية مماثلة لتلك التي تأسست قبل الإصلاح. كما لم يُحدث الإصلاح تغييرًا في خصائص رواد الأعمال، لكنه أدى إلى «ازدحام» في سوق العمل، حيث تراجعت فرص التوظيف في الشركات القائمة مقابل الوظائف الجديدة الأكثر إنتاجية [2].

تؤكد الدراسة أهمية خفض العوائق أمام ريادة الأعمال، حيث يسهم التأمين ضد البطالة في تشجيع الابتكار والتجريب من خلال تقليل المخاطر المرتبطة ببدء المشاريع الجديدة، مما يعزز ديناميكية السوق ويفتح المجال أمام المزيد من الأفراد لخوض التجربة الريادية.

وفي لبنان، حيث يواجه الاقتصاد الوطني تحديات هيكلية واقتصادية معقدة، يُنظر إلى إنشاء نظام تأمين ضد البطالة بوصفه خطوة استراتيجية تهدف إلى حماية العمال من مخاطر فقدان الدخل، وتوفير شبكة أمان اجتماعي تُسهم في استقرار الأوضاع المعيشية وتقليل معدلات الفقر. وقد حظي مشروع القانون اللبناني المتعلق بإنشاء هذا النظام باهتمام الباحثين وصنّاع السياسات، نظرًا لما ينطوي عليه من إمكانيات لتطوير

---

1 U.S. Department of Labor, Bureau of Economic Security, Unemployment Insurance: Purposes and Principles (December 1950), at p. 1.

2 JOHAN HOMBERT, ANTOINETTE SCHOAR, DAVID SRAER, DAVID THESMAR, Can Unemployment Insurance Spur Entrepreneurial Activity? Evidence from France, The Journal of FinanceVolume75, Issue3, June 2020.
https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/jofi.12880

نظام الضمان الاجتماعي في لبنان، بما يتماشى مع التجارب الدولية الرائدة في هذا المجال. ونطرًا لأهمية هكذا أنظمة، كان لا بد لنا تقديم دراسة تحليلية لمشروع القانون اللبناني المتعلق بإنشاء نظام التأمين ضد البطالة، وذلك من خلال استعراض الإطار النظري للنظام، وتحليل الدروس المستفادة من التجارب الدولية، مع التركيز على مدى إمكانية تكييف هذه التجارب مع الخصائص الاقتصادية والاجتماعية للبنان.

**أولاً – أهمية البحث**

يعد موضوع التأمين ضد البطالة من الموضوعات الحيوية في ظل التحديات الاقتصادية والاجتماعية التي تواجهها العديد من الدول، خاصة في مناطق الشرق الأوسط وشمال أفريقيا.

في هذا السياق، يعتبر لبنان أحد البلدان التي تواجه تحديات كبيرة في مجال البطالة وتأمين الدخل للعمال العاطلين عن العمل. لذلك، يأتي البحث ليسلط الضوء على أهمية إنشاء نظام تأمين ضد البطالة في لبنان من خلال دراسة مشروع القانون اللبناني المتعلق بهذا النظام.

ويتناول البحث دراسة تحليلية لمشروع القانون، مما يساهم في تقديم رؤى قانونية وتنظيمية بشأن هذا الموضوع الحساس.

**ثانيًا – أهداف البحث**

**1**– عرض **أساسيات الإطار القانوني لنظام التأمين ضد البطالة في مشروع القانون اللبناني.**

**2**– دراسة مشروع القانون اللبناني المتعلق بإنشاء نظام التأمين ضد البطالة، من خلال تحليل الأحكام العامة والإطار التنظيمي الذي يتضمنه، ومدى ملاءمته للواقع اللبناني.

**3**– دراسة شروط استحقاق التعويض والضمانات المرتبطة بها، ودور المؤسسات المعنية وآليات التنفيذ، لتحديد مدى قدرة المشروع القانوني المقترح على توفير حماية شاملة وفعالة للفئات المستهدفة.

**4**– تحديد التحديات التي قد تواجه تنفيذ نظام التأمين ضد البطالة في لبنان، سواء كانت قانونية، مالية، أو

اجتماعية، وتقديم توصيات لتجاوز هذه التحديات.

**5-** تقديم توصيات لتطوير النظام في المستقبل.

**ثالثا – الإشكالية الجوهرية والأسئلة الفرعية:**

تتمثل **الإشكالية الجوهرية** لهذا البحث في تقييم مدى فعالية مشروع القانون اللبناني المتعلق بإنشاء نظام التأمين ضد البطالة في تحقيق الأهداف الاجتماعية والاقتصادية المتمثلة في حماية العمال من تبعات البطالة، بما يتناسب مع الواقع الاقتصادي اللبناني. وبالتالي الإجابة على السؤال الجوهري التالي وهو : " في ظل الأزمات الاقتصادية المتلاحقة والتحديات التي تواجه سوق العمل في لبنان، هل يوفر النظام المقترح ضمانات كافية للعمال العاطلين عن العمل؟ ".

**رابعًا – المنهجية المعتمدة في البحث**

يعتمد البحث على منهجية تحليلية، يستند المنهج التحليلي إلى دراسة مشروع القانون اللبناني المتعلق بإنشاء نظام التأمين ضد البطالة، لفهم الإطار القانوني والتنظيمي للنظام المقترح، ومدى شموليته للفئات المستهدفة، وآليات تمويله، وشروط الاستحقاق، والضمانات المصاحبة له. كما سيتم تفكيك وتحليل أحكام مشروع القانون لتحديد نقاط القوة والضعف فيه، ومدى استجابته للواقع الاقتصادي والاجتماعي في لبنان. وسنستخدم أدوات النقد لتقييم كفاءة وملاءمة مشروع القانون المقترح، من خلال تسليط الضوء على أوجه القصور المحتملة والتحديات التي قد تعيق تطبيقه.

**خامسًا – تقسيم البحث**

يقوم هذا البحث على دراسة نظام التأمين ضد البطالة من خلال مقاربة تحليلية ونقدية تتوزع على مبحثين رئيسيين، بحيث يتناول كل مبحث جانبًا محددًا من موضوع الدراسة، بدءًا من **موجز لأساسيات الإطار القانوني لنظام التأمين ضد البطالة في مشروع القانون اللبناني (المبحث الأول)** ووصولًا إلى **تقييم مشروع قانون اللبناني المتعلق بإنشاء نظام التأمين ضد البطالة (المبحث الثاني).**

## المبحث الأول: الإطار القانوني لنظام التأمين ضد البطالة في مشروع القانون اللبناني

يعد التأمين ضد البطالة من الآليات القانونية الحديثة التي تهدف إلى تعزيز الحماية الاجتماعية من خلال توفير دعم مالي مؤقت للأفراد الذين فقدوا وظائفهم بشكل غير طوعي. وقد أصبح هذا النظام ضرورة ملحة في ظل التغيرات الاقتصادية المتسارعة، وارتفاع معدلات البطالة، والتقلبات التي يشهدها سوق العمل، لا سيما في لبنان الذي يعاني من أزمات اقتصادية متكررة[1]. لذلك، جاء مشروع القانون اللبناني لإنشاء نظام التأمين ضد البطالة ليضع إطارًا قانونيًا شاملاً يحدد الأحكام العامة، وشروط الاستفادة، وآليات التمويل والإدارة، مع مراعاة التوازن بين الاستدامة المالية للنظام ومتطلبات الحماية الاجتماعية.

في هذا السياق، نتناول في هذا المبحث الإطار القانوني لنظام التأمين ضد البطالة كما ورد في مشروع القانون اللبناني، وذلك من خلال دراسة المبررات والأحكام العامة التي يقوم عليها النظام **(المطلب الأول)**، إلى جانب عرض الأحكام المتعلقة بتعويض البطالة وآليات إدارته **(المطلب الثاني)** ، بما يضمن تحقيق أهداف النظام بكفاءة واستدامة.

### المطلب الأول: المبررات والأحكام العامة لمشروع إنشاء نظام التأمين ضد البطالة

سعى مشروع القانون اللبناني المتعلق بإنشاء نظام التأمين ضد البطالة إلى توفير ضمان اجتماعي شامل يوازن بين متطلبات الاستدامة المالية وضرورة تحقيق العدالة الاجتماعية. ويعتمد هذا النظام على إنشاء صندوق خاص للتأمين ضد البطالة، تُحدد موارده وآليات تمويله، إلى جانب تحديد الفئات المستفيدة من النظام وفقًا لمعايير محددة. كما تطلب إرساء هذا النظام وضع تعريفات قانونية دقيقة تسهم في تحقيق التطبيق السليم لأحكامه.في ضوء هذه المعطيات، سنتناول في هذا المطلب المبررات والأحكام العامة لنظام

1 أصبح نظام التأمين ضد البطالة ضرورة ملحة نظرًا للواقع الاقتصادي والاجتماعي الذي تمر به الدول، ولا سيما لبنان، حيث تتسبب الأزمات المالية والاقتصادية المتكررة في ارتفاع معدلات البطالة وخسارة الوظائف بشكل واسع. وفي ظل ضعف شبكات الأمان الاجتماعي التقليدية، يوفّر هذا النظام حماية مؤسسية تضمن حدًا أدنى من الدخل للفرد العاطل عن العمل، مما يسهم في التخفيف من حدة الفقر، والحفاظ على الاستقرار الاجتماعي، وتمكين الأفراد من البحث عن فرص عمل لائقة دون الوقوع في الفاقة أو الاعتماد على المساعدات العشوائية. كما أنه يعكس التزام الدولة بتكريس مبدأ التضامن الاجتماعي، ويشكل عنصرًا أساسيًا في أي سياسة اقتصادية تهدف إلى تحقيق تنمية شاملة ومستدامة.

التأمين ضد البطالة من خلال **أربعة فروع** رئيسية. في **الفرع الأول**، سنناقش الأسباب الموجبة لإنشاء نظام تأمين ضد البطالة. أما **الفرع الثاني**، فسيُخصص لدراسة إنشاء صندوق التأمين ضد البطالة، مع تسليط الضوء على هيكليته، مصادر تمويله، وأهدافه الأساسية. وفي **الفرع الثالث**، سنبحث في الفئات الخاضعة للنظام، من حيث نطاق التغطية القانونية والمعايير المحددة للاستفادة من التعويضات والتقديمات. وأخيرًا، في **الفرع الرابع**، سنعرض التعاريف الأساسية التي يقوم عليها نظام التأمين ضد البطالة، باعتبارها ضرورية لفهم مضمون الأحكام القانونية التي ينطوي عليها المشروع.

**الفرع الأول : الأسباب الموجبة لإنشاء نظام تأمين ضد البطالة**

وُضع قانون الضمان الاجتماعي اللبناني موضع التنفيذ بموجب المرسوم رقم **13955تاريخ 26 أيلول 1963**، حيث أسندت المادة الأولى منه إلى الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي مهمة إدارة نظام الضمان الاجتماعي بفروعه المختلفة. ومع ذلك، لم يشمل القانون في صيغته الأصلية أي تنظيم لنظام تأمين ضد البطالة، مما أدى إلى وجود فجوة في التغطية الاجتماعية للعمال الذين يفقدون وظائفهم[1].

شهد لبنان منذ نهاية عام **2019** أزمة اقتصادية ونقدية حادة أدت إلى فقدان عدد كبير من العمال والمستخدمين لوظائفهم[2]. وتفاقمت هذه الأزمة بعد انتشار **فيروس كورونا في شباط 2020**، حيث تعرضت العديد من القطاعات الاقتصادية إلى الإغلاق، مما تسبب في ارتفاع غير مسبوق في معدلات البطالة.

وقد أدت هذه التطورات إلى انعدام مصادر الدخل لعدد كبير من الأسر اللبنانية، ما استدعى البحث عن حلول قانونية لحماية الفئات الأكثر تضررًا[3].

1 فجوة التغطية الاجتماعية تعني غياب الحماية القانونية أو المالية لفئة من الأفراد في حال تعرضهم لحالات مثل البطالة أو العجز أو الشيخوخة، وتُعتبر من أبرز مؤشرات قصور أنظمة الضمان.

2 يُقصد بـ "العمال والمستخدمين" في السياق اللبناني الأشخاص الذين يعملون بأجر لدى الغير.

3 تشمل الحلول القانونية عادةً تعديل القوانين القائمة أو استحداث أنظمة جديدة ضمن إطار الحماية الاجتماعية، بما يتماشى مع المبادئ الدستورية ومعايير العمل الدولية، ولا سيما اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم 168 بشأن تعزيز الحماية في حالة البطالة.

استجابةً لهذه التحديات الاقتصادية والاجتماعية، ظهرت الحاجة الملحة إلى إنشاء **نظام تأمين ضد البطالة** يحقق الأهداف التالية: **1**– يضمن هذا النظام منح تعويض بطالة للعاملين الذين فقدوا وظائفهم بشكل غير اختياري، مما يؤمن مصدر دخل يساعدهم على تلبية احتياجاتهم الأساسية.

**2**– يتيح النظام للمستفيدين الحفاظ على التغطية الطبية لهم ولأفراد أسرهم خلال فترة البطالة، مما يضمن عدم تعرضهم لمخاطر صحية نتيجة انقطاع الضمان الصحي.

**3**– يساعد النظام في الحد من الفقر والتفاوت الاجتماعي الناجم عن فقدان العمل، وبالتالي يساهم في الحفاظ على الاستقرار الاقتصادي والمجتمعي.

**4**– يؤدي تأمين تعويض البطالة إلى تقليل الاعتماد على المساعدات العائلية أو الخيرية، مما يعزز الاستقلال المالي للأفراد.

بناءً على ما تقدم ، وعلى الدراسات التي أجرتها **منظمة العمل الدولية والصندوق الوطني للضمان الاجتماعي**، تبين أن هناك ضرورة ملحة لإدخال نظام تأمين ضد البطالة ضمن تشريعات الضمان الاجتماعي في لبنان. ويقترح مشروع القانون أن يتضمن النظام في مرحلته الأولى **حدًّا أدنى من تعويض البطالة** يُمنح للمضمونين العاملين لدى صاحب عمل، الذين فقدوا وظائفهم لسبب لم يكونوا فيه مختارين[1].

### الفرع الثاني : إنشاء صندوق نظام تأمين ضد البطالة وأهدافه

يحدد الباب الخامس من مشروع القانون إطارًا قانونيًا لإنشاء **صندوق نظام تأمين ضد البطالة**، بحيث يكون مسؤولًا عن إدارة التعويضات المالية والتقديمات الطبية للمستفيدين. وقد تم إدراجه ضمن موارد الضمان الاجتماعي المنصوص عليها في **الفصل الثالث من الباب الأول من الكتاب الثالث** من قانون الضمان

---

1 يُقصد بـ "فقدان الوظيفة لسبب غير اختياري" حالات مثل الصرف الجماعي بسبب الإقفال، أو التصفية، أو الأزمة الاقتصادية، مع استبعاد حالات الاستقالة الطوعية أو الصرف بسبب خطأ جسيم.

– يراجع، الأسباب الموجبة لمشروع قانون تعديل بعض أحكام قانون الضمان الاجتماعي وإشاء نظام تأمين ضد البطالة، متوفر على الرابط التالي: https://labor.gov.lb/Temp/Files/9786ae29-90e9-4ab1-959c-b9ed67a9da9a.pdf

الاجتماعي.

**يهدف الصندوق إلى تقديم نوعين من التقديمات للمستفيدين:**

أ- **تعويض البطالة** :وهو المبلغ المالي الذي يُمنح للعاطلين عن العمل ممن يستوفون الشروط القانونية.

ب- **تقديمات العناية الطبية** :وتشمل الخدمات الصحية التي يحتاجها العاطلون عن العمل في حالات المرض أو الأمومة[1].

### الفرع الثالث : الفئات الخاضعة لنظام تأمين البطالة

حدد مشروع القانون الفئات التي يحق لها الاستفادة من نظام تأمين البطالة، وهي:

1- **الأجراء المشمولون بالضمان الاجتماعي** وفقًا لما ورد في المادة التاسعة من قانون الضمان الاجتماعي، والتي تشمل:

أ- الأجراء المنصوص عليهم في المقطع (أ) من البند (1) من الفقرة أولًا.

ب- الفئات المذكورة في الفقرات **ثانيًا، وثالثًا، ورابعًا** من المادة التاسعة[2].

---

1 تراجع المادة 55 الجديدة ، من مشروع قانون تعديل بعض أحكام قانون الضمان الاجتماعي وإنشاء نظام تأمين ضد البطالة.
- تعويض البطالة هو أحد أشكال الحماية الاجتماعية التي تُمنح للعامل المتوقف عن العمل لأسباب خارجة عن إرادته، ويشترط للحصول عليه أن يكون العامل قد سدد اشتراكات الضمان لفترة معينة، وأن يكون مستعدًا للالتحاق بعمل جديد.
- تقديمات العناية الطبية تُعد امتدادًا للتغطية الصحية الممنوحة بموجب فرع ضمان المرض والأمومة، وهي تغطي نفقات الاستشفاء، والأدوية، والمعاينات، وتستمر خلال فترة البطالة إذا استوفت شروط محددة يضعها النظام.

2 ينص المشروع على شمول الأجراء اللبنانيين العاملين بموجب عقود رسمية، بما في ذلك العمال الموسميون والمتمرنون والمتدربون، وفقًا للمادة التاسعة من قانون الضمان الاجتماعي. يعزز هذا التوجه شمولية النظام ويؤكد التزامه بتوفير الحماية لأكبر عدد ممكن من العاملين. ومع ذلك، لم يحدد النص آليات إدماج العمالة غير الرسمية أو غير الموثقة، رغم أنها تشكل نسبة كبيرة من القوة العاملة، مما يستوجب معالجة تنظيمية لضمان شمولية النظام بشكل أكثر فعالية. يراجع المقطع (أ) من البند (1) من الفقرة اولًا وفي الفقرات ثانيًا وثالثًا ورابعًا من المادة التاسعة من المرسوم رقم 13955 صادر بتاريخ 26 أيلول 1963 قانون الضمان اجتماعي، منشور على موقع وزارة العمل على الرابط التالي:
https://labor.gov.lb/AllLegalText.aspx?type=9

**2- الأجراء الدائمون في المؤسسات الزراعية**، وفقًا لما ورد في **القانون رقم 74/8تاريخ 1974/3/25**، والمرسوم رقم **7757تاريخ 7/5/ 1974** [1].

**3- الأجراء الأجانب**، شرط:

أ - أن يكونوا مقيمين على الأراضي اللبنانية بصورة قانونية.

ب- أن يكونوا حائزين على إجازة عمل وفق القوانين والأنظمة المرعية.

ج- أن تكون الدولة التي ينتمون إليها تمنح العمال اللبنانيين لديها نفس تقديمات الضمان الاجتماعي الممنوحة لمواطنيها.

وتحدد هذه الدول وشروط استفادة رعاياها من تقديمات النظام بقرارات صادرة عن **مجلس إدارة الصندوق بعد استشارة وزارة الخارجية والمغتربين**[2].

**ويمكن** لمجلس الوزراء، بناءً على **اقتراح وزير العمل** وبعد انهاء مجلس إدارة الصندوق، أن يضيف **أي فئة جديدة** يرى ضرورة إخضاعها لنظام تأمين البطالة، ويتم ذلك بمرسوم خاص يحدد شروط الاستفادة منه[3].

---

1 قانون رقم 8 تاريخ : 1974/03/25، إفادة العمال الزراعيين من أحكام قانون الضمان الاجتماعي، عدد الجريدة الرسمية: 27، تاريخ النشر: 1974/04/04 ، الصفحة: 343.و مرسوم رقم 7757 تاريخ : 1974/05/07،تطبيق وتحديد تاريخ تنفيذ مجمل فروع الضمان على الإجراء الزراعيين الدائمين،عدد الجريدة الرسمية: 41 ، تاريخ النشر: 1974/05/23 ، الصفحة: 642-643.

2 يرجى مراجعة البند (3) من المادة 55 الجديدة من مشروع قانون تعديل بعض أحكام قانون الضمان الاجتماعي وإنشاء نظام تأمين ضد البطالة،

3 البند (4) من المادة 55 الجديدة من مشروع قانون تعديل بعض أحكام قانون الضمان الاجتماعي وإنشاء نظام تأمين ضد البطالة.

**الفرع الرابع : التعاريف الأساسية لنظام تأمين البطالة وفقا للمشروع المقترح**

يُعرف المشروع عددًا من المصطلحات الأساسية لضمان وضوح تطبيق أحكامه، وهي[1]:

**1- العاطل عن العمل :** هو كل مضمون خاضع لنظام البطالة توقف كسبه بسبب تركه العمل دون أن يكون ذلك باختياره، ولم يباشر أي عمل أو مهنة حرة بعد فقدان وظيفته.

**2- شهر الضمان :** هو الشهر الذي أصبح فيه المضمون خاضعًا للضمان الاجتماعي بصورة غير منقطعة، ودُفعت عنه الاشتراكات أو توجب دفعها.

إذا لم يكن المضمون خاضعًا بانتظام، يتم احتساب 25 يوم عمل أو 4 أسابيع أو 175 ساعة عمل كمكافئ لشهر ضمان واحد.

**3- تعويض البطالة :** هو المبلغ المالي الذي يُصرف للمضمون العاطل عن العمل وفقًا لشروط النظام.

**4- متوسط الكسب الشهري:** يُحتسب بناءً على معدل الكسب خلال آخر 12 شهرًا التي دُفعت عنها الاشتراكات أو توجب دفعها، وذلك ضمن الحد الأقصى المحدد قانونًا.

**5- السبب غير المختار لفقدان العمل :**يتم تحديد حالات فقدان العمل غير الطوعي وفق التصنيفات التالية:

أ – الصرف التعسفي، وفق المادة 74من قانون العمل، أي الحالات التي يُصرف فيها الأجير دون أي خطأ من جانبه.

ب- الاستقالة لأسباب قاهرة، وفق المادة 75من قانون العمل، والتي تُلزم الأجير بترك العمل نتيجة ظروف استثنائية.

ج- الأسباب العائلية القهرية، التي تتعلق بأحد أفراد أسرة الأجير، ويتم تحديدها في النظام الداخلي للصندوق.

---

1 يرجى مراجعة الفقرة (ثانيًا) من المادة 55 الجديدة من مشروع قانون تعديل بعض أحكام قانون الضمان الاجتماعي وإنشاء نظام تأمين ضد البطالة،

**6- العمل المناسب:** يُعرّف العمل المناسب بأنه الوظيفة التي تتلاءم مع مؤهلات وخبرات الأجير من جهة، وتتناسب مع أجره وظروفه الجغرافية من جهة أخرى.

تحدد عند الاقتضاء شروط العمل المناسب بقرار صادر عن وزير العمل بناءً على اقتراح المؤسسة الوطنية للاستخدام[1].

## المطلب الثاني: تعويض البطالة وآليات إدارته

يشكل تعويض البطالة إحدى الدعائم الأساسية في نظم التأمين الاجتماعي الرامية إلى تأمين حماية اقتصادية للأفراد الذين فقدوا وظائفهم لأسباب خارجة عن إرادتهم. ويهدف هذا التعويض إلى الحد من الأثر المالي المباشر لفقدان العمل، بما يعزز الاستقرارين الاجتماعي والاقتصادي، ويضمن قدرة العاطلين على تلبية احتياجاتهم الأساسية ريثما يتمكنون من الالتحاق مجددًا بسوق العمل. وتقوم فعالية هذا النظام على وضوح شروط الاستحقاق، وكفاءة إدارة الصندوق، واستدامة تمويله عبر آليات اكتوارية دقيقة.

**وفي هذا السياق،** يسعى مشروع القانون اللبناني المتعلق بإنشاء نظام التأمين ضد البطالة إلى بناء منظومة حماية متكاملة من خلال تحديد شروط الاستفادة، وتنظيم آلية إدارة الصندوق، وضمان ديمومته المالية. كما يتضمن المشروع تقديمات اجتماعية مرافقة كالعناية الطبية في حالات المرض والأمومة، ما يعكس توجهًا نحو شمولية الحماية.

---

1 يتضمن هذا الفرع مجموعة من التعاريف الأساسية التي تُشكّل الإطار المرجعي لتطبيق نظام تأمين البطالة المقترح، ويكتسي هذا التحديد أهمية بالغة لعدة أسباب:أولًا، إن وضوح المفاهيم، كتعريف "العاطل عن العمل" أو "شهر الضمان"، يُسهم في تفادي التفسيرات المتباينة أو التطبيقات المجحفة.ثانيًا، تساعد هذه التعاريف على رسم حدود أهلية المستفيدين وتحديد شروط استحقاق تعويض البطالة بدقة، ما يعزز من عدالة النظام وشفافيته. ثالثًا، يلاحظ أن المشروع يربط بعض التعاريف بنصوص قانون العمل، كما في حالات "الصرف التعسفي" أو "الاستقالة لأسباب قاهرة"، مما يعزز التكامل بين نظام تأمين البطالة والتشريعات العمالية النافذة.وأخيرًا، يُبرز التعريف المتعلق بـ"العمل المناسب" التزام المشروع بمراعاة الاعتبارات الاجتماعية والاقتصادية للعاطلين، لا سيما من حيث الموقع الجغرافي والمستوى المهني، وهو ما يعكس نزعة حمائية متوازنة تجاه الأجراء.هذه التعاريف، وإن بدت تقنية في ظاهرها، تشكل حجر الأساس لفهم كيفية تنظيم العلاقة بين العاطل عن العمل ومؤسسة الضمان، وبالتالي فهي مدخل ضروري لأي نقاش قانوني أو اجتماعي بشأن فعالية النظام وعدالته.

سينقسم هذا المطلب إلى ستة فروع، يتناول كل منها جانبًا محددًا من نظام تعويض البطالة وآليات إدارته،في **الفرع الأول،** سنتناول تعويض البطالة بحسب ما نص عليه مشروع القانون المقترح،**والفرع الثاني، سنعرض** لشروط استحقاق تعويض البطالة وحالات توقفه، أما **الفرع الثالث، سنتطرق** لتقديمات العناية الطبية في حالات المرض والأمومة، **وفي الفرع الرابع** ، سنعرض للدراسات الإكتوارية الدورية واللجنة الحبية المشتركة. أما في **الفرع الخامس** ،فسنتطرق للإصلاحات الأخرى التي تضمنها مشروع القانون اللبناني المتعلق بإنشاء نظام التأمين ضد البطالة.

## الفرع الأول : تعويض البطالة

يستفيد العاطلون عن العمل، وفقًا لأحكام النظام، من تعويضات مالية يتم احتسابها بناءً على متوسط كسبهم الشهري، وفقًا للنسب التالية:

**الشهر الأول** :يحصل المضمون العاطل عن العمل على تعويض يعادل **سبعين في المئة (70%**من متوسط كسبه الشهري).

**الشهر الثاني** :ينخفض التعويض ليصبح **خمسين في المئة (50%**من متوسط الكسب الشهري).

**الأشهر المتبقية** :يحصل المضمون على تعويض بنسبة **أربعين في المئة (40%**من متوسط كسبه الشهري).

وتتراوح فترة الاستفادة من تعويض البطالة بين **ثلاثة إلى ستة أشهر.**

الحد الأقصى لتعويض البطالة يعادل **خمسة أضعاف الحد الأدنى الرسمي للأجور**، أو **ثمانية أضعاف** في حالات خاصة.يمكن تعديل الحد الأقصى للتعويض بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناءً على **اقتراح وزير العمل** وبعد إنهاء **مجلس إدارة الصندوق.**

ويتوجب على كل مضمون يرغب في الحصول على تعويض البطالة تقديم تصريح إلى الصندوق يتضمن المعلومات والمستندات المطلوبة خلال **شهر واحد من تاريخ تركه العمل** .كما يجب عليه تقديم تصريح

إضافي يطلب فيه **وقف تعويض البطالة** في حال عدم توافر شروط الاستحقاق المذكورة أدناه[1].

### الفرع الثاني : شروط استحقاق تعويض البطالة وحالات توقفه

لا يستحق العاطل عن العمل تعويض البطالة إلا إذا استوفى الشروط التالية:

**1-** يجب أن لا يقل عمر المضمون عن **18سنة** ولا يزيد عن **64سنة**.

**2- مدة الاشتراك في النظام:**

أ- لاستحقاق تعويض البطالة عن الأشهر الثلاثة الأولى، يجب أن يكون المضمون قد خضع للنظام لمدة **لا تقل عن 24 شهرًا خلال الـ 48 شهرًا السابقة لتاريخ تركه العمل.**

ب- لاستحقاق تعويض البطالة عن الشهر الرابع، يجب أن يكون المضمون قد خضع للنظام لمدة **لا تقل عن 36 شهرًا خلال الـ 60 شهرًا السابقة لتاريخ تركه العمل.**

ج- لاستحقاق تعويض البطالة عن الشهر الخامس، يجب أن يكون المضمون قد خضع للنظام لمدة **لا تقل عن48 شهرًا خلال الـ 72 شهرًا السابقة لتاريخ تركه العمل.**

د- لاستحقاق تعويض البطالة عن الشهر السادس، يجب أن يكون المضمون قد خضع للنظام لمدة **لا تقل عن 60شهرًا خلال الـ 84 شهرًا السابقة لتاريخ تركه العمل.**

**3-** يجب أن يكون ترك العمل قد تم لأسباب **غير مختارة** من قبل المضمون، كالصرف التعسفي أو أسباب قاهرة مثبتة قانونيًا.

**4-** يشترط أن لا يكون المضمون قد باشر أي عمل آخر خاص به أو مهنة حرة بعد تركه العمل.

**5-** يجب على المضمون إبلاغ **وزارة العمل** و**المؤسسة الوطنية للاستخدام** بواقعة ترك العمل وفقًا للآلية المنصوص عليها في النظام الداخلي للصندوق.

---

1 يرجى مراجعة الفقرة (ثالثًا) من المادة 55 الجديدة من مشروع قانون تعديل بعض أحكام قانون الضمان الاجتماعي وإنشاء نظام تأمين ضد البطالة.

**6**- في حال كان المضمون قد استفاد سابقًا من تعويض البطالة، لا يحق له الاستفادة مجددًا إلا إذا **خضع للنظام بعد التصفية السابقة للتعويض لفترة مماثلة للفترة الأولى (أي 24 شهرًا خلال 48 شهرًا تسبق تاريخ تركه العمل).**

**7**- لا يحجب استحقاق المضمون من أصحاب الاحتياجات الإضافية لتعويض البطالة حقه في تقاضي تعويض البطالة المنصوص عليه في **المادة 71 من القانون الذي يخضع له.**

**8- بدء استحقاق التعويض:**

أ – يبدأ التعويض اعتبارًا من **اليوم الثامن** الذي يلي تاريخ ترك العمل.

ب- الحد الأقصى لفترة استحقاق التعويض هو **ستة أشهر**.

يمكن تعديل هذه المدة بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناءً على **اقتراح وزير العمل** وبعد إنهاء **مجلس إدارة الصندوق**[1].

---

1 يرجى مراجعة الفقرة (رابعًا) من المادة 55 الجديدة من مشروع قانون تعديل بعض أحكام قانون الضمان الاجتماعي وإنشاء نظام تأمين ضد البطالة.

– لقد تناول المشروع اعلاه الشروط الموضوعية والزمانية التي يتعين توفرها ليستحق العاطل عن العمل تعويض البطالة، وهو بمثابة حجر الزاوية في تنظيم العلاقة بين المضمون وصندوق البطالة. وتشير صياغة هذه الشروط إلى حرص المشرع على إحداث توازن دقيق بين مبدأ الحماية الاجتماعية ومبدأ الاستحقاق المشروع.أولًا، يتضح من شرط السن أن المشروع يستهدف الفئات القادرة على العمل والباحثة عنه ضمن سن العمل الفعّال.ثانيًا، تُبيّن الاشتراطات التراكمية لفترات الاشتراك تطورًا تدريجيًا في استحقاق التعويض، يعكس نية المشروع في ربط مدى الاستفادة من النظام بدرجة المساهمة فيه، الأمر الذي يكرّس مبدأ العدالة التأمينية ويحول دون الاستفادة غير المستحقة.ثالثًا، يُشترط أن يكون سبب فقدان العمل غير إرادي، مما يستبعد الحالات التي يترك فيها الأجير عمله طوعًا دون مبرر قانوني، ويؤكد على الطبيعة الحمائية لهذا النظام تجاه الفئات الأضعف.رابعًا، يُظهر شرط عدم مباشرة عمل آخر بعد ترك الوظيفة، نية المشروع في ضبط التعويض وضمان أنه موجّه فعلًا إلى من فقد مصدر دخله الوحيد.خامسًا، تتطلب الإجراءات المتعلقة بـ الإبلاغ والتوثيق التعاون الفعّال بين المضمون، وزارة العمل، والمؤسسة الوطنية للاستخدام، مما يعزز من المراقبة والتنسيق بين الجهات المعنية.سادسًا، تضمّن النص قيدًا على إعادة الاستفادة من النظام لضمان عدم إساءة استعماله، مع الإبقاء على فرص الاستفادة مجددًا ضمن ضوابط زمنية عادلة.وأخيرًا، فإن تحديد موعد بدء التعويض وفترته القصوى يُظهر حرص المشرّع على إحاطة النظام بإطار زمني واضح، مع

**أما لجهة حالات توقف تعويض البطالة فهي التالي :**

1- عودة المضمون العاطل عن العمل الى العمل مجددا، سواء لدى الغير أو لحسابه الخاص.

2 - مغادرته الأراضي اللبنانية لمدة تزيد عن شهر، وطيلة فترة وجوده خارج الأراض اللبنانية.

3- رفضه الالتحاق بالعمل المناسب له.

4- تقديمه تصريح أو بيانات غير صحيحة أو ارتكابه اي عمل يشوبه الغش أو التواطؤ للحصول على تعويض البطالة ...

5- بالاضافة الى توقف تعويض البطالة، يتعرض كل شخص يتعمد الاستفادة او افادة غيره من تقديمات البطالة دون وجه حق للعقوبات المنصوص عنها في المادة 81 [1].

---

إتاحة المجال لتعديله بموجب مرسوم، بما يُضفي مرونة إدارية عند الاقتضاء.باختصار، يُجسد ما تطرقنا إليه أعلاه فلسفة تأمين البطالة كمزيج من التضامن الاجتماعي والمساءلة الفردية، ويؤسس لنظام متماسك يتصف بالشفافية والعدالة والفعالية.

1 يرجى مراجعة الفقرة (خامسًا) من المادة 55 الجديدة من مشروع قانون تعديل بعض أحكام قانون الضمان الاجتماعي وإنشاء نظام تأمين ضد البطالة.

- وفقًا للمادة 81 من قانون الضمان الاجتماعي، يُعاقب كل شخص يتعمّد الاستفادة شخصيًا، أو يتعمّد إفادة غيره من تقديمات لا حق له بها، عن طريق الغش أو بتقديم تصاريح غير صحيحة أو كاذبة، بغرامة تتراوح بين خمسمئة وألفَي ليرة لبنانية، فضلًا عن عقوبة الحبس التي قد يتعرّض لها، عند الاقتضاء، نتيجةً لتطبيق قانون العقوبات. ويُلزم بإعادة المبالغ المدفوعة دون وجه حق إلى الصندوق، مع الاحتفاظ بأحكام المادتين 24 و25 من هذا القانون.أما المادة 24 من قانون الضمان الاجتماعي، فتنص على أن تعويضات المرض تُدفع خلال فترة أقصاها ستة وعشرون أسبوعًا عن كل حالة عجز مؤقت. ويجوز لمجلس الإدارة، عندما تتوفر الشروط المنصوص عليها في الفقرة الثالثة من المادة السابعة عشرة من هذا القانون، أن يمدّد المدة القصوى لدفع تعويضات المرض إلى تسعة وثلاثين أسبوعًا على الأكثر في الحالات المنصوص عليها في الفقرة الثانية من المادة التاسعة عشرة، وإلى سنة على الأكثر في الحالات المنصوص عليها في الفقرة الثالثة من المادة نفسها.وإذا استمر العجز بعد انتهاء هذه الفترة الأخيرة، يُعلم الصندوقُ مؤسساتِ الإسعاف العام بذلك. وتُدفع تعويضات المرض في نهاية كل أسبوع، ويمكن أن يُلحظ استثناء من هذه القاعدة في النظام الداخلي للصندوق.
أما المادة 25 ، فقد ذكرت أنه، ومع الاحتفاظ بكافة الحقوق الأخرى، يستطيع الصندوق الغاء تعويض المرض، وإذا اقتضى الأمر،طلب استعادة التعويضات المدفوعة بدون حق، وذلك في الحالات التالي ذكرها :أ- عندما يكون صاحب العلاقة قد حصل أو حاول الحصول بطريقة الغش على تقديمات لا حق له فيها . ب-وعندما يكون المرض ناتجا عن جناية أو جنحة

**الفرع الثالث : تقديمات العناية الطبية في حالات المرض والأمومة**

يستفيد المضمون العاطل عن العمل وأفراد عائلته ، وبالشروط المحددة فيها طوال فترة استحقاقه لتعويض البطالة، من تقديمات العناية الطبية في فرع المرض والأمومة وفق الأحكام المحددة في الفرع المذكور.

يعتبر صندوق التأمين ضد البطالة بمثابة صاحب العمل لجهة تسديد الاشتراكات عن المضمونين المستفيدين من تعويض البطالة لفرع المرض والأمومة وفقا لما يلي:

أ- يقتطع نظام التأمين ضد البطالة مساهمة المضمون، الذي يستفيد من تعويض البطالة، في فرع المرض والأمومة من التعويض الشهري المصروف له وفقا للمعدل المعمول به لفرع المرض والأمومة .

ب- يسدد صندوق نظام التأمين ضد البطالة الاشتراكات المتوجبة عليه وعلى المضمونين الذين يستفيدون من تعويض البطالة فصليا، إلى صندوق المرض والأمومة وفقا للمعدل المعمول به وضمن الحد الأقصى الفرع المرض والأمومة.

ج- تعتبر فترة تقاضي المضمون تعويض البطالة فترة عمل فعلية لجهة استفادته من تقديمات فرع المرض والأمومة، وتحتسب هذه الفترة من ضمن مدات الاشتراك الفعلي المنصوص عنها في المقطع (ج) بند (3) من الفقرة سادسًا من المادة التاسعة ( نظام المتقاعدين)[1].

---

إرتكبها صاحب العلاقة، أو عن خطأ مقصود من قبله للاستفادة من التقديمات. ويستطيع الصندوق أن يوقف دفع التعويضات او ينقص قيمتها وذلك ، عندما يرفض صاحب العلاقة الخضوع للمراقبة والفحوص الطبية والإدارية الملحوظة في نظام الصندوق الداخلي أو إذا لم يتقيد بالتعليمات الطبية في حال حصوله على إذن بالتوقف عن العمل، وطيلة وجود صاحب العلاقة خارج البلاد ما لم يتضمن النظام الداخلي أحكامًا مخالفة، وطيلة المدة التي يقوم فيها صاحب العلاقة بتنفيذ عقوبة مانعة للحرية.

1 يرجى مراجعة الفقرة (سادسًا) من المادة 55 الجديدة من مشروع قانون تعديل بعض أحكام قانون الضمان الاجتماعي وإنشاء نظام تأمين ضد البطالة.

- أن تكون له مدة اشتراك فعلي في فرع ضمان المرض والأمومة لا تقل عن عشرين سنة ( مقطع ج ، بند 3 ، الفقرة سادسًا من المادة التاسعة).

**الفرع الرابع : الدراسات الإكتوارية الدورية واللجنة الحبية المشتركة**

يخضع صندوق التأمين ضد البطالة لدراسة اكتوارية مرة كل سنة أو كل ما دعت الحاجة.

وينشأ **لجنة حبية مشتركة** بين وزارة العمل والصندوق الوطني للضمان الاجتماعي والمؤسسة الوطنية

---

– تجدر الإشارة بأنه يستفيد المضمون العاطل عن العمل وأفراد عائلته المنصوص عنهم في المادة 14 ،وبالشروط المحددة فيها، طوال فترة استحقاقه لتعويض البطالة، من تقديمات العناية الطبية في فرع المرض والأمومة وفق الأحكام المحددة في الفرع المذكور لاسيما المادة 16 منه.

وفقًا للمادة 14 من قانون الضمان الاجتماعي، يشمل الضمان الأشخاص المضمونين وأفراد عائلاتهم. ويفهم بكلمة "المضمون" الواردة في هذه المادة كل من **المضمون والمضمونة**، على السواء، **دون أي تمييز**.ويُعتبر من أفراد عائلة المضمون الأشخاص الذين يعيشون تحت سقف واحد وعلى نفقته، وهم: أ – **الوالد والوالدة** اللذان بلغا سن الستين مكتملة على الأقل، أو اللذان لا يستطيعان تأمين معيشتهم بسبب عاهة جسدية أو عقلية؛ **ب– زوجة المضمون الشرعية**، وفي حال تعدد الزوجات، تُعتبر الزوجة الأولى فقط مشمولة؛ **ج– زوج المضمونة** الذي يبلغ الستين عامًا مكتملة على الأقل، أو الذي لا يستطيع تأمين معيشته بسبب عاهة جسدية أو عقلية؛ **د– الأولاد الشرعيون، والمتبنون، والأولاد الواقعون تحت وصاية أو ولاية جبرية** للمضمون، وذلك حتى بلوغهم سن الثامنة عشرة مكتملة. ويُمدّد الضمان لأولئك الأولاد في الحالات التالية: أ – إذا كانوا غير قادرين على تأمين معيشتهم بسبب تكريسهم لكامل وقتهم للدراسة، فيستفيدون من الضمان حتى سن الخامسة والعشرين مكتملة؛ ب– إذا كانوا من **الأولاد المعوقين** الحاملين لبطاقة الإعاقة الشخصية، وكانوا غير قادرين على تأمين معيشتهم بسبب إعاقتهم التي تمنعهم من العمل، فيستفيدون من تقديمات الضمان **دون تحديد للسن**. غير أن هذا الضمان **يتوقف** في حال استفادة الشخص المعوّق من **تعويض البطالة** المذكور في القانون رقم 220 تاريخ 2000/5/29.

وفقًا للمادة 16 من قانون الضمان الاجتماعي، **تُستحق تقديمات المرض والأمومة** إذا كان المضمون مشتركًا في الضمان طيلة **ثلاثة أشهر على الأقل** خلال **الأشهر الستة السابقة** لتاريخ التثبّت الطبي أو لتاريخ الوفاة.ولهذه الغاية، يُعتبر **شهر ضمان** كل شهر خضع فيه الأجير للضمان بصورة غير منقطعة، ودُفعت عنه الاشتراكات أو كان من المفترض دفعها من قبل ربّ العمل.وإذا لم يكن الأجير خاضعًا للضمان بصورة غير منقطعة، يُعتبر بمثابة "شهر ضمان "**مجموع المدات المعادلة لخمسة وعشرين يومًا أو لأربعة أسابيع**، والتي دُفعت عنها الاشتراكات أو كان من المفترض دفعها. وتُعتبر بمثابة فترات ضمان **المدد التي يَثبت خلالها عجز الأجير عن العمل** نتيجة مرض أو أمومة أو طارئ عمل.وعلاوة على ما تقدّم، ومن أجل استفادة **المضمونة** من تعويض الأمومة، يجب أن تكون منتسبة للضمان منذ **عشرة أشهر على الأقل** قبل الموعد المفترض للولادة.ولا تُطبّق أحكام الفقرة الأولى من هذه المادة إذا كان المرض أو الوفاة **ناتجًا عن طارئ عمل**، شرط أن يكون المضمون مسجّلًا قبل تاريخ وقوع الطارئ.ويحقّ للمضمون، الذي لم تعد تتوافر فيه الشروط الضرورية لانتسابه إلى ضمان المرض، الاستفادة من تقديمات المرض **ليس فقط عن الأمراض التي ظهرت قبل نهاية خضوعه للضمان، بل أيضًا عن الأمراض التي تظهر خلال فترة الثلاثة أشهر التي تلي نهاية هذا الخضوع**.كما يحق للمضمونة الاستفادة من تقديمات الأمومة إذا وقع الموعد المفترض للولادة **ضمن فترة الثلاثة أشهر** التي تلي نهاية خضوعها للضمان.ولتمكين المضمون من إثبات حقه في

للاستخدام، وتضم:

أ – قاضٍ متقاعد (رئيسًا) يعينه وزير العمل.

ب– مندوب عن وزارة العمل.

ج– مندوب عن الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي.

د– مندوب عن المؤسسة الوطنية للاستخدام.

**تتولى اللجنة المهام التالية:**

أ– التنسيق بين الجهات الثلاث المعنية.

ب– البت في النزاعات المتعلقة بتطبيق نظام التأمين ضد البطالة.

ج– دراسة القضايا المحالة إليها من الجهات المختصة[1].

---

التقديمات، **يتوجّب على ربّ العمل تسليم جميع أجرائه المسجّلين في الصندوق بيانًا بالأجور، وفق النموذج المحدد أو المقبول من قبل الصندوق.**

1 يرجى مراجعة الفقرة (سابعًا) و (ثامنًا) من المادة 55 الجديدة من مشروع قانون تعديل بعض أحكام قانون الضمان الاجتماعي وإنشاء نظام تأمين ضد البطالة.

– للمزيد من المعلومات عن وزارة العمل، ودورها وصلاحياتها ، وأبرز القوانين التي تحكمها، يرجى مراجعة الرابط التالي: https://www.labor.gov.lb/ .

– للمزيد من المعلومات عن الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي ، الرؤية والأهداف والهيكلية ، والفروع ،والمهمة ، يرجى مراجعة الرابط التالي:https://www.cnss.gov.lb/

– أنشئت المؤسسة الوطنية للاستخدام بموجب المرسوم الاشتراعي رقم 80 الصادر بتاريخ 1977/06/27، وهي تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري. ويمكن الاطلاع على مرسوم انشاء المؤسسة على الرابط التالي:
https://www.labor.gov.lb/AllLegalText.aspx?type=10

## الفرع الخامس :إصلاحات أخرى تضمنها مشروع القانون اللبناني المتعلق بإنشاء نظام التأمين ضد البطالة

بموجب المادة الثالثة من التعديلات المقترحة، تم تعديل البند (1) من الفقرة ثالثًا من المادة التاسعة من قانون الضمان الاجتماعي ليصبح الأجراء الأجانب العاملون على الأراضي اللبنانية مشمولين بكافة الموجبات المنصوص عليها في قانون الضمان الاجتماعي، وذلك فيما يخص:

أ– فرع ضمان المرض والأمومة.

ب– نظام التعويضات العائلية والتعليمية.

ج – ضمان طوارئ العمل والأمراض المهنية.

د – نظام التأمين ضد البطالة.

إلا أن أرباب العمل لا يخضعون للموجبات المتعلقة بفرع نهاية الخدمة، إلا إذا كان يحق للأجراء الاستفادة من تقديمات هذا الفرع. ويأتي هذا التعديل لتعزيز المساواة في الحماية الاجتماعية بين العمال الأجانب واللبنانيين ضمن إطار قانوني واضح[1].

وفقًا للمادة الرابعة من التعديلات الواردة في المشروع، تم إضافة فقرة إلى المادة (56) من قانون الضمان الاجتماعي، تنص على أن مدة مرور الزمن على تعويض البطالة هي **ستة أشهر** اعتبارًا من تاريخ استحقاقها. ويهدف هذا التعديل إلى وضع سقف زمني واضح لمطالبة المستفيدين بحقوقهم، مما يسهم في تنظيم عملية الصرف وتجنب المطالبات المتأخرة التي قد تضر بالاستقرار المالي للنظام.

---

1 يعكس هذا التعديل توجهًا تشريعيًا نحو تعزيز المساواة بين العمال اللبنانيين والأجانب في مجال الحماية الاجتماعية، من خلال إدماج الأجراء الأجانب ضمن نطاق التغطية الكاملة لفروع الضمان، بما فيها نظام التأمين ضد البطالة. وتكمن أهميته في سد فجوة قانونية لطالما حدّت من استفادة هذه الفئة من تقديمات أساسية، فضلًا عن مواءمته للمعايير الدولية، خاصة تلك الصادرة عن منظمة العمل الدولية، وتشجيعه على تسجيل العمال الأجانب بصورة قانونية، مما يسهم في ضبط سوق العمل وتعزيز الطابع الشمولي لنظام الضمان الاجتماعي في لبنان.

بموجب المادة الخامسة، تم تعديل الفقرة (1) من المادة (66) من قانون الضمان الاجتماعي، بحيث يتم إنشاء احتياطي مالي دائم لكل فرع من فروع الضمان الاجتماعي المنصوص عليها في البنود (أ – ب – ج – هـ) من المادة السابعة، والتي تشمل:

أ– ضمان المرض والأمومة.

ب– نظام التقديمات العائلية والتعليمية.

ج– نظام التأمين ضد البطالة.

ويبلغ الحد الأدنى لهذا الاحتياطي **السدس** (أي 6/1) من موارد كل فرع في نهاية السنة المالية، مما يعزز الاستدامة المالية لنظام التأمين ضد البطالة ويضمن استمرارية تقديماته.

وفقًا للمادة السادسة من التعديلات، تم إضافة مقطع جديد إلى الفقرة (1) من المادة (73) من قانون الضمان الاجتماعي، ينص على أن تمويل نظام التأمين ضد البطالة سيكون عبر اشتراكات مشتركة يتحملها كل من:
أ– صاحب العمل.

ب– المضمون (العامل).

ج– الدولة.

يتم تحديد نسبة الاشتراكات لكل طرف بموجب **مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء** بناءً على اقتراح وزير العمل وإنهاء مجلس إدارة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي. ويتوقف واجب المضمون وصاحب العمل بدفع هذه الاشتراكات عند بلوغ المضمون سن **الرابعة والستين**[1].

---

1 تكمن أهمية هذا التعديل في وضع إطار تمويلي مستدام لنظام التأمين ضد البطالة، يرتكز على مبدأ **المسؤولية المشتركة** بين الدولة وأطراف العلاقة الإنتاجية، أي أصحاب العمل والمضمونين، وهو ما ينسجم مع المعايير الدولية التي تشترط تمويلًا متعدد المصادر لضمان استمرارية صناديق البطالة واستقلاليتها. كما أن اعتماد آلية تحديد نسب الاشتراكات بمرسوم يصدر عن مجلس الوزراء يضمن **مرونة تشريعية** تُتيح تكييف النظام وفقًا للظروف الاقتصادية والاجتماعية، مع الإبقاء على دور تقني وتنفيذي لمجلس إدارة الصندوق، ما يعزز من **الحوكمة التشاركية** في رسم السياسات الاجتماعية. أما النص على وقف

بهدف ضمان التطبيق التدريجي لنظام التأمين ضد البطالة، نصت المادة السابعة من التعديلات على أحكام انتقالية تقضي بأنه:

"خلافًا لأحكام البند (2) من الفقرة رابعًا من المادة (55) الجديدة، يمكن خلال **السنتين الأوليين** من تطبيق النظام، شرط توفر التمويل اللازم، منح تعويض البطالة لفئة محددة من الأجراء.".

يشمل ذلك الأجراء الذين خضعوا لفرع نهاية الخدمة لمدة **24شهرًا خلال 48 شهرًا** تسبق تاريخ تركهم العمل.

يتم تنفيذ هذا الإجراء بقرار من مجلس إدارة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، بناءً على اقتراح المدير العام، ويجب أن يقترن بمصادقة وزير العمل[1].

## المبحث الثاني: تقييم مشروع القانون اللبناني المتعلق بإنشاء نظام التأمين ضد البطالة

يشكل مشروع قانون تعديل بعض أحكام قانون الضمان الاجتماعي وإنشاء نظام تأمين ضد البطالة [2] استجابة تشريعية ضرورية للتحديات الاقتصادية والاجتماعية التي تواجه لبنان، خاصة في ظل الأزمات

---

الاشتراكات عند سن الرابعة والستين، فينسجم مع حدود السن القانونية للتغطية الاجتماعية، ويمنع أي عبء مالي غير مبرر على المضمونين المتقدمين في السن أو على أرباب العمل.

1 يُبرز هذا النص الانتقالي أهمية **مبدأ التدرج في التطبيق،** باعتباره أداة تشريعية واقعية تُراعي قدرة النظام المالي والإداري على استيعاب التزامات جديدة، وتمنح الوقت اللازم لتأمين البنية المؤسسية والتمويلية المطلوبة لتفعيل نظام التأمين ضد البطالة. كما يُظهر النص **مرونة تنظيمية** تسمح بالبدء في تطبيق النظام على فئة محددة من الأجراء الأكثر أهلية وفقًا لمعيار الاشتراك السابق في فرع نهاية الخدمة، وهو ما يُعد مدخلًا عمليًا لاختبار فعالية النظام وتقييم جاهزيته قبل تعميمه الشامل. وتُعزز آلية إصدار القرار من قبل مجلس إدارة الصندوق، بشرط مصادقة وزير العمل، مبدأ **المسؤولية المشتركة والرقابة المزدوجة** بين السلطة الإدارية والرقابية، مما يضمن حسن التنفيذ والشفافية في اختيار المستفيدين.

2 يرجى مراجعة **مشروع قانون تعديل بعض أحكام قانون الضمان الاجتماعي وإنشاء نظام تأمين ضد البطالة،** المنشور على موقع وزارة العمل، عبر الرابط العام التالي:

https://labor.gov.lb/LatestNewsDetails.aspx?newsid=16451

أو الاطلاع مباشرة على الملف بصيغة **PDF**عبر الرابط التالي

https://labor.gov.lb/Temp/Files/9786ae29-90e9-4ab1-959c-b9ed67a9da9a.pdf

المتعاقبة (السياسية ،الاقتصادية، والصحية كجائحة كورونا) التي أدت إلى ارتفاع معدلات البطالة وفقدان عدد كبير من العمال لوظائفهم. ويمثل المشروع نقلة نوعية في توسيع مظلة الحماية الاجتماعية. ومع ذلك، فإن أي نص تشريعي جديد يتطلب قراءة قانونية دقيقة وتحليلًا نقديًا لبيان مدى اتساقه مع أهدافه المعلنة من جهة، ومدى ملاءمته للتطبيق العملي من جهة أخرى. لذلك، نتناول في هذا المبحث تقييما لمشروع القانون من خلال تقسيمه إلى **مطلبين رئيسيين**. في **المطلب الأول**، سنتطرق إلى تقييم الأحكام العامة والإطار التنظيمي لنظام التأمين. أما في **المطلب الثاني**، فسيتم التركيز على **التقييم** القانوني للشروط العملية والتحديات المرتبطة بالنظام.

## المطلب الأول: تقييم الأحكام العامة والإطار التنظيمي

يمثل مشروع إنشاء نظام التأمين ضد البطالة خطوة هامة في تطوير منظومة الضمان الاجتماعي في لبنان، حيث يسعى إلى توفير حماية اجتماعية للعاملين الذين يفقدون وظائفهم لأسباب خارجة عن إرادتهم، ويتطلب هذا النظام تأسيسًا قانونيًا متينًا يُبرز مبرراته التشريعية، مع تصميم آليات تنظيمية ومالية تضمن استدامته وفعاليته في تحقيق الأهداف المرسومة.

**وبعد اطلاعنا على مشروع القانون المتعلق** بإنشاء نظام التأمين ضد البطالة لهذه الجهة، تبين لنا الأتي:

1- يفتقر المشروع إلى تفاصيل واضحة بشأن ضمان عودة الأفراد لسوق العمل، حيث تركز مرحلته الأولى على تعويض محدود لفئات معينة دون تصور واضح لتوسيع النظام ليشمل العاملين في الاقتصاد غير الرسمي، كما يحتاج إلى توضيح أكبر لآلياته وأهدافه، مع تعزيز النص بمعطيات ودراسات داعمة لتحقيق رؤية أكثر وضوحًا واستدامة[1].

2-يؤكد المشروع على ضرورة استدامة النظام المالي من خلال آليات تنظيمية واضحة، أبرزها تعديل المادة 66، التي تلزم بإنشاء مال احتياط دائم لكل فرع من فروع الضمان الاجتماعي، بما في ذلك التأمين ضد

1 أنظر الأسباب الموجبة لمشروع اللبناني لقانون تعديل بعض أحكام قانون الضمان الاجتماعي وإنشاء نظام تأمين ضد البطالة.

البطالة، مع تحديد حد أدنى لهذا الاحتياط يعادل السدس في نهاية كل سنة مالية، وهو ما يشكل ضمانة لاستقرار النظام المالي والحد من الأزمات التمويلية.

ومع ذلك، لم يحدد المشروع آليات إدارة هذا الاحتياط أو الإجراءات الواجب اتباعها عند انخفاضه عن الحد الأدنى، كما لم يعالج بصورة كافية إطار الحوكمة اللازم لإدارة الأموال الاحتياطية وتحديد قواعد الاستثمار التي تحقق عوائد مستدامة دون تعريض الصندوق لمخاطر مالية.

إضافةً إلى ذلك، لم يتضمن المشروع إطارًا واضحًا لتنسيق الاحتياطات المالية بين فروع الضمان الاجتماعي المختلفة، رغم أهميته في مواجهة الأزمات الاقتصادية التي قد تفرض ضغوطًا مالية على نظام التأمين ضد البطالة، حيث يشكل غياب آليات واضحة لإعادة توزيع الموارد بين الفروع نقطة ضعف تستدعي المعالجة[1].

3-نصَّ المشروع على توزيع اشتراكات نظام التأمين ضد البطالة بين صاحب العمل والمضمون والدولة، بهدف تحقيق توازن عادل في الأعباء المالية، إلا أن تحديد نسب الاشتراكات أُحيل إلى مرسوم يصدر عن مجلس الوزراء بناءً على اقتراح وزير العمل وبعد إنهاء مجلس الإدارة، مما يمنح مرونة لتعديل النسب وفق الظروف الاقتصادية.

برأينا ، قد يثير هذا النهج مخاوف بشأن إمكانية التعديلات المتكررة، ما يستدعي وضع معايير واضحة أو تحديد سقوف دنيا وعليا لهذه الاشتراكات.

كما أشار المشروع إلى توقف الاشتراكات عند بلوغ المضمون سن الرابعة والستين، تماشيًا مع السن القانونية للتقاعد.

وفي هذا السياق لم يتطرق المشروع إلى وضع العمال الذين يستمرون في العمل بعد هذا السن، لا سيما في القطاعات غير الرسمية أو الأعمال الحرة، مما قد يؤدي إلى استثناء بعض الفئات من التغطية التأمينية

---

1 يرجى مراجعة المادة الخامسة من مشروع قانون تعديل بعض أحكام قانون الضمان الاجتماعي وإنشاء نظام تأمين ضد البطالة.

، وهو ما يستوجب معالجة لضمان شمولية النظام[1].

4- تضمنت الأحكام الانتقالية في المشروع تسهيلات لتطبيق النظام خلال أول سنتين من دخوله حيز التنفيذ، عبر تقديم تعويضات البطالة بشروط مخففة شريطة تأمين التمويل اللازم، إلا أن النص لم يحدد مصادر هذا التمويل أو الجهة المسؤولة عن تأمينه، مما قد يؤدي إلى تأخير أو إلغاء تنفيذ النظام في ظل الظروف الاقتصادية الصعبة.

كما ربط المشروع تقديم التعويض بقرار يصدر عن مجلس إدارة الصندوق، بناءً على اقتراح المدير العام ومصادقة وزير العمل، ما يشكل آلية رقابية تضمن تعددية الأطراف، غير أن غياب مهل زمنية ملزمة للإجراءات قد يؤدي إلى تأخير في اتخاذ القرارات، مما يستوجب تحديد آجال واضحة لضمان كفاءة التنفيذ[2].

5- ينص المشروع على شمول الأجراء اللبنانيين العاملين بموجب عقود رسمية، بما في ذلك العمال الموسميون والمتمرنون والمتدربون، وفقًا للمادة التاسعة من قانون الضمان الاجتماعي.

يعزز هذا التوجه شمولية النظام ويؤكد التزامه بتوفير الحماية لأكبر عدد ممكن من العاملين. ومع ذلك، لم يحدد النص آليات إدماج العمالة غير الرسمية أو غير الموثقة، رغم أنها تشكل نسبة كبيرة من القوة العاملة، مما يستوجب معالجة تنظيمية لضمان شمولية النظام بشكل أكثر فعالية [3].

6-يشمل المشروع الأُجراء الأجانب ضمن نظام التأمين ضد البطالة، شريطة حيازتهم إجازة عمل وتوافر مبدأ

---

1 لمزيد من التفاصيل، يُرجى الرجوع إلى المادة السادسة من مشروع قانون تعديل بعض أحكام قانون الضمان الاجتماعي وإنشاء نظام تأمين ضد البطالة.

2 يرجى مراجعة المادة السابعة من مشروع قانون تعديل بعض أحكام قانون الضمان الاجتماعي وإنشاء نظام تأمين ضد البطالة.

3 فلتراجع المقطع (أ) من البند (١) من الفقرة أولا وفي الفقرات ثانيا وثالثا ورابعا من المادة التاسعة من المرسوم رقم 13955 صادر بتاريخ 26 أيلول 1963 قانون الضمان الاجتماعي، منشور على موقع وزارة العمل على الرابط التالي: https://labor.gov.lb/AllLegalText.aspx?type=9

- فلتراجع المادة 55 الجديدة البند (1)، حيث ذكر يخضع لهذا النظام كل من :« 1 - الإجراء المنصوص عنهم في المقطع (أ) من البند (1) من الفقرة أولا وفي الفقرات ثانيًا وثالثًا ورابعًا من المادة التاسعة».

المعاملة بالمثل بين لبنان ودولهم، وهو ما يعكس توازنًا بين حماية حقوق العمال الأجانب وضمان استدامة النظام ماليًا. ومع ذلك، قد يؤدي اشتراط المعاملة بالمثل إلى تقليص نطاق المستفيدين، لا سيما في ظل غياب اتفاقيات ثنائية واضحة مع العديد من الدول التي ينتمي إليها العمال الأجانب في لبنان.

من ناحية أخرى، ينص قانون الضمان الاجتماعي على عدم استفادة أفراد عائلة المضمون الأجنبي غير المقيمين بصورة دائمة في لبنان من النظام، باستثناء تعويض نهاية الخدمة.

ورغم وجاهة هذا الإجراء من منظور مالي، فإنه يثير برأينا إشكاليات إنسانية واجتماعية تتعلق بحماية أسر العمال المهاجرين[1] .

7–حُدِّدت مدة مرور الزمن على المطالبة بتعويض البطالة بستة أشهر من تاريخ استحقاقه.

ومع ذلك، قد تُعَدّ هذه المدة قصيرةً في بعض الحالات، لا سيما بالنسبة للعمال الذين يواجهون عقبات قانونية أو إدارية تؤخر تقديم طلباتهم. لذا، كان من الأفضل تضمين استثناءات أو آليات مرنة لمعالجة الحالات الخاصة، بما يضمن عدم حرمان المستحقين من حقوقهم بسبب ظروف خارجة عن إرادتهم[2].

### المطلب الثاني : التحليل القانوني لشروط استحقاق التعويض والتحديات المرتبطة بالنظام

بعد استعراض الأحكام العامة والإطار التنظيمي لنظام التأمين ضد البطالة، يصبح من الضروري الانتقال إلى التحليل القانوني للشروط العملية التي يرتكز عليها النظام والتحديات التي قد تواجه تطبيقه.

وفي هذا يتبين لنا الآتي:

**أولًا**– يكشف تحليل شروط استحقاق التعويض والضمانات المرتبطة به عن جوانب تستدعي التدقيق لضمان

---

1 يرجى مراجعة البند (3) من المادة 55 الجديدة من مشروع قانون تعديل بعض أحكام قانون الضمان الاجتماعي وإنشاء نظام تأمين ضد البطالة، وكذلك والبند (4) من الفقرة ثالثا من المادة 9 من قانون الضمان اجتماعي.

2 يرجى مراجعة المادة 4 من مشروع قانون تعديل بعض أحكام قانون الضمان الاجتماعي وإنشاء نظام تأمين ضد البطالة.

فعالية النظام وعدالته نعرضها وفقا للتالي :

1- يحدد المشروع نسب تعويض البطالة بناءً على متوسط الكسب الشهري،حيث تبدأ النسبة بسبعين في المئة خلال الشهر الأول وتنخفض تدريجيًا إلى أربعين في المئة للأشهر المتبقية، في محاولة لتشجيع العودة السريعة إلى العمل.

إلا أنه يفتقر إلى دراسة اكتوارية تبرر هذه النسب وتحدد مدى ملاءمتها للواقع اللبناني.

2- مدة التعويض، تتراوح بين ثلاثة وستة أشهر، وهي مقاربة منطقية مقارنة بالمعايير الدولية، لكنها قد لا تكون كافية في ظل ارتفاع معدلات البطالة وصعوبة إيجاد فرص عمل في لبنان.

3- يحدد المشروع سقف التعويض بين خمسة وثمانية أضعاف الحد الأدنى للأجور، مع إمكانية تعديله بموجب مرسوم، مما يمنح مرونة ضرورية لكنه قد يؤثر على استقرار حقوق المضمونين ما لم تُفرض ضوابط صارمة تحافظ على الحد الأدنى من الحماية.

4- ينص المشروع على ضرورة تقديم العاطلين عن العمل تصريحًا يحتوي على المعلومات والمستندات المطلوبة خلال شهر من تركهم العمل، بهدف ضمان الشفافية والتحقق من استحقاق التعويض.

لكن هذا الشرط قد يواجه تحديات عملية، خاصة للعمال الذين يفتقرون إلى المعرفة أو يواجهون صعوبة في توفير الوثائق في الوقت المحدد.

كما أن المشروع لم يحدد بشكل كافٍ الآلية التي سيتبعها الصندوق لمساعدة المضمونين في تقديم التصريحات، مما قد يؤدي إلى استثناء غير مقصود لبعض الفئات.

وقد يكون صعب التطبيق في ظل غياب آليات رقابة فعالة للتأكد من التزام المضمونين بهذا الالتزام[1].

---

1 يرجى مراجعة الفقرة (ثالثا) تحت عنوان «تعويض البطالة» من المادة 55 الجديدة من **مشروع قانون تعديل بعض أحكام قانون الضمان الاجتماعي وإنشاء نظام تأمين ضد البطالة.**

5- تضمّن المشروع المقترح نصًا يحدد شروط استحقاق تعويض البطالة [1]، ورغم أن الإطار العام يعكس نهجًا تنظيميًا واضحًا، إلا أن تحليل الشروط الواردة يبرز عددًا من الإشكاليات والتحديات التي تستدعي المعالجة.

فمن **ناحية**، يتماشى تحديد سن الاستحقاق بين 18 و64 عامًا مع المعايير الدولية ويرتبط بفترة النشاط الاقتصادي للفرد، إلا أن النص يفتقر إلى استثناءات للأفراد الذين يفقدون وظائفهم في أعمار قريبة من التقاعد، مما قد يؤدي إلى إقصائهم من الحماية الاجتماعية.

ومن **ناحية أخرى**، يشترط المشروع فترات اشتراك طويلة تصل إلى 60 شهرًا خلال 84 شهرًا، وهو ما قد يكون غير واقعي بالنظر إلى طبيعة سوق العمل اللبناني الذي يعاني من عدم الاستقرار وارتفاع معدلات البطالة، ما قد يؤدي إلى استثناء فئات واسعة من العاملين وتقليل شمولية النظام.

بالإضافة إلى ذلك، يُشترط أن يكون ترك العمل لأسباب خارجة عن إرادة العامل بهدف الحد من إساءة استخدام النظام، غير أن غياب معايير واضحة لتحديد هذه الأسباب قد يؤدي إلى تباينات في التطبيق.

كذلك، يسمح المشروع باستحقاق تعويض البطالة لأكثر من مرة بشرط العودة إلى النظام لفترة مماثلة للفترة الأولى، ورغم أن هذا الإجراء يهدف إلى حماية الموارد المالية، إلا أنه قد يُضعف الحماية الاجتماعية للأفراد الذين يواجهون فقدانًا متكررًا للعمل بسبب ظروف خارجة عن إرادتهم.

وأخيرًا، يحدد المشروع حالات توقف التعويض، مثل عودة المضمون إلى العمل أو مغادرته الأراضي اللبنانية لفترة طويلة، ورغم أن هذه التدابير ضرورية، إلا أنها تتطلب نظامًا رقابيًا فعالًا لضمان التطبيق العادل ومنع التلاعب.

6- قد يؤدي ربط التقديمات بفقدان تعويض البطالة إلى حرمان الأسر من التغطية الصحية في أوقات

---

1 يرجى مراجعة الفقرة (رابعا) تحت عنوان «شروط استحقاق التعويض» والفقرة (خامسا)المتعلقة بحالات توقف تعويض البطالة من المادة 55 الجديدة من **مشروع قانون تعديل بعض أحكام قانون الضمان الاجتماعي وإنشاء نظام تأمين ضد البطالة**.

الحاجة الملحة، ما يستوجب اعتماد آلية انتقالية أو فترة سماح لضمان استمرارية الرعاية الصحية خلال فترات التعطل عن العمل.

وفي هذا السياق، يعتبر صندوق التأمين ضد البطالة بمثابة صاحب العمل في تسديد الاشتراكات لفرع المرض والأمومة، مع اقتطاع مساهمة المضمون من تعويض البطالة الشهري، وهو ما يخفف العبء المالي عن الصندوق لكنه قد يؤثر سلبًا على القيمة الصافية للتعويض، خاصة إذا لم يكن كافيًا لتغطية احتياجات المضمون الأساسية.

كما أن الالتزام بسداد الاشتراكات إلى فرع المرض والأمومة على أساس فصلي يعزز استمرارية تدفق الموارد المالية، إلا أن الظروف الاقتصادية الحالية في لبنان قد تؤثر على قدرة الصندوق على الوفاء بالتزاماته، مما يستدعي وضع آليات رقابة فعالة واعتماد تقارير مالية شفافة لضمان استدامة النظام وتعزيز المساءلة المالية[1].

7-يعكس المشروع المقترح نهجًا يهدف إلى ضمان استدامة نظام التأمين ضد البطالة عبر إخضاعه لدراسات اكتوارية وإنشاء لجنة حبية مشتركة لتعزيز التنسيق بين الجهات المعنية [2]. إلا أن المشروع يفتقر إلى تحديد الجهة المسؤولة عن إجراء هذه الدراسات وضمان استقلاليتها، مما يستدعي تكليف جهات مستقلة ومتخصصة بإعدادها، مع وضع آليات واضحة لمراجعة النتائج واتخاذ قرارات مبنية على التوصيات المستخلصة لضمان الشفافية والدقة.

وفي سياق آخر، يشير المشروع إلى إنشاء لجنة حبية مشتركة تضم ممثلين عن الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي والمؤسسة الوطنية للاستخدام ووزارة العمل، برئاسة قاضٍ متقاعد، وهو ما يعكس إدراكًا لأهمية التنسيق بين الأطراف المعنية وتحقيق التوازن في التمثيل. ومع ذلك، قد تثير آلية تعيين الأعضاء والرئيس

---

1 يرجى مراجعة الفقرة (سادسا) تحت عنوان «**تقديمات العناية الطبية في حالات المرض والأمومة** » من المادة 55 الجديدة من **مشروع قانون تعديل بعض أحكام قانون الضمان الاجتماعي وإنشاء نظام تأمين ضد البطالة.**

2 يرجى مراجعة الفقرة (سابعا) و (ثامنا) من المادة 55 الجديدة من **مشروع قانون تعديل بعض أحكام قانون الضمان الاجتماعي وإنشاء نظام تأمين ضد البطالة.**

من قبل الجهات التنفيذية تساؤلات حول استقلالية اللجنة وحياديتها، ما يستوجب وضع معايير شفافة تستند إلى الكفاءة والخبرة بدلًا من التبعية الإدارية والسياسية.

كما يُلاحظ غياب آليات ملزمة لتنفيذ قرارات اللجنة ومتابعتها ضمن إطار زمني محدد، مما قد يؤدي إلى تأخير في التنفيذ أو ضعف تأثير اللجنة. علاوة على ذلك، يُمنح رئيس اللجنة دورًا مرجحًا في حال تساوي الأصوات، وهو ما قد يثير مخاوف بشأن تأثيره على القرارات، خاصة إذا لم يتم تعيينه وفق معايير صارمة تضمن نزاهته واستقلاليته.

**ولجهة التحديات العملية وآفاق تطوير النظام،** يُعد تأمين التمويل من أبرز التحديات التي تواجه نظام التأمين ضد البطالة المقترح في لبنان، خاصة في ظل الأزمة الاقتصادية. يقوم التمويل على توزيع الاشتراكات بين الدولة، أصحاب العمل، والمضمونين، على أن تُحدد نسبها بمرسوم حكومي. ورغم مرونة هذا النظام، فإن تعديلات الاشتراكات غير المدروسة قد تهدد استقراره المالي. كما يُلزم النظام بإنشاء احتياطي دائم لكل فرع من فروع الضمان، لكنه يفتقر إلى آليات حوكمة واضحة لإدارة هذا الاحتياطي أو التعامل مع تراجعه.

لذا، من الضروري وضع إطار حوكمة صارم يحدد سياسات استثمار تضمن عوائد مستدامة دون تعريض النظام لمخاطر مالية [1] **هذا من جهة.**

---

1 قد أتى في مقالة حلا نجّار،« *تعويض البطالة: حق وليس صدقة*»، المنشورة في المفكرة القانونية ، التالي: «أما على صعيد تمويل الصندوق، فيعتمد الاقتراح نظام تمويل صندوق الضمان الاجتماعي المعهود، أي اشتراكات تقع على عاتق كل من صاحب العمل، والمضمون والدولة. وتُعيّن نسبة اشتراك كل منهم "بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير العمل وبعد انتهاء مجلس إدارة الصندوق". واللافت أن النظام الفرنسي وضع عبء تمويل هذا التعويض على عاتق صاحب العمل حصراً (بنسبة 4.05% من الراتب) وذلك منذ عام 2019، حيث كان هذا العبء مشتركاً قبل 2019/1/1 بين صاحب العمل والأجير .ويُخشى تبعاً لما يعتمده الاقتراح أن يبقى نظام البطالة – حتى لو أقرّ – حبراً على ورق خاصة لجهة القدرة على تمويله، فينتهي مصيره على غرار الصناديق الأخرى المنشأة (صندوق مساعدة المستأجرين القدامى أو النساء ضحايا العنف الأسري، إلخ...)؛ صندوقاً فارغاً. من هنا وإن بدت الفكرة إيجابية، يقتضي ونظراً إلى حالة إفلاس الدولة والأزمة الاقتصادية–المالية–والنقدية الضارية، وأمام خطر انهيار الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، وضع صندوق البطالة ضمن خطة متكاملة لإرساء شبكة الأمان الاجتماعي والحقوق الأساسية ضمنها (إلى جانب التغطية الصحية الشاملة، والتعليم الأساسي،

ونبقى في إطار التمويل، فقد يكون من الضروري إعادة النظر في هيكله، خاصة في ظل الظروف الاقتصادية الراهنة، من خلال استكشاف مصادر إضافية، كفرض ضرائب على الشركات الكبرى أو تعزيز الشراكة مع القطاع الخاص لدعم استدامة النظام.

**ومن جهة أخرى**، تُعد مدة الاستفادة من تعويض البطالة، المحددة بستة أشهر، غير كافية في حالات البطالة الممتدة الناتجة عن الأزمات الاقتصادية، ما يستدعي إعادة تقييمها بما يتناسب مع دورات الركود. كما يواجه النظام تحديات على مستوى التنسيق بين فروع الضمان الاجتماعي، إذ إن غياب آليات تنظيمية واضحة لتحويل الموارد بين الفروع خلال الأزمات قد يؤدي إلى مخاطر مالية ويؤثر على حقوق المستفيدين. بالإضافة إلى ذلك، يُستثنى العاملون في القطاع غير النظامي أو الوظائف المؤقتة من الاستفادة، نظرًا لقصر تعريف العاطل عن العمل على أصحاب الوظائف الدائمة، ما يحدّ من فعالية النظام في بلد يتميز بارتفاع نسبة العمالة غير الرسمية.

وعليه، فإن توسيع نطاق المستفيدين ليشمل الفئات الهشة والعاملين خارج الإطار النظامي يمثل ضرورة لتعزيز شمولية النظام وفعاليته[1].

---

إلخ...) التي يبدو إنشاؤها وتفعيلها اليوم حاجة ملحة أكثر من أي وقت مضى. وينبغي أن يتصدّر النقاش حول إرساء هذه الشبكة وخيارات تمويلها ». فلتراجع حلا نجّار ، المفكرة القانونية، المرصد البرلماني لبنان،تعويض البطالة: حق وليس صدقة، المفكرة القانونية،13-04-2022.

1 يتبدّى من التعريف «العاطل عن العمل» الحالي المُعتمد في الاقتراح أنّه يشمل حصراً من سبق وشغل وظيفة وسجّل في الضمان الاجتماعي، وهو أمر من شأنه أن يقصي أجراء عدة، طالما أن الإحصاءات تشير إلى أن نصف القوى العاملة في لبنان غير نظامية. كما أنه يتبيّن من هذا التعريف أنه يقصي الشباب/الشابات المتمتّعين بحق العمل الأول .فلتراجع حلا نجّار ،تعويض البطالة: حق وليس صدقة، مرجع سابق.

-يرتكز نظام تعويض البطالة في لبنان على الأجراء المضمونين، رغم وجود شريحة واسعة من العمال غير المضمونين، سواء في القطاعات الصغيرة أو غير النظامية، ما يستدعي توسيع نطاق الحماية ليشمل جميع العاطلين عن العمل. وتشير التقديرات إلى أن أكثر من نصف مليون أجير غير مشمولين بالضمان، في حين لا تتجاوز تغطية العاملين لحسابهم الخاص 5% مقارنة بـ67% من الأجراء. ويبرز في هذا السياق ضرورة إصلاح نظام التأمين الاجتماعي وتوفير إعانات ممولة من الضرائب، كإعانات الأطفال، ودعم الأشخاص ذوي الإعاقة، ومعاشات الشيخوخة، وتأمين البطالة، لضمان حد أدنى من الدخل للعاملين في الاقتصاد غير النظامي. كما أن غموض مفهوم تعويض البطالة في الطروحات اللبنانية، من حيث أنواعه وآليات تمويله

**بختام هذا المطلب** ، يقتضي تطوير نظام تعويض البطالة في لبنان اعتماد مقاربة شاملة تأخذ في الحسبان التحديات البنيوية والظرفية التي يواجهها، عبر طرح حلول واقعية تنسجم مع السياقين الاجتماعي والاقتصادي.

ويُعد توسيع الشمولية لتطال العاملين في القطاعين الرسمي وغير الرسمي، وتأمين التمويل المستدام، وضمان الرعاية الصحية، وتعزيز خدمات التوظيف وإعادة التأهيل، من الركائز الأساسية لإرساء نظام فعّال يستجيب لحاجات المواطنين في ظل الأزمات المتفاقمة.

## الخاتمة

يعدّ التأمين ضد البطالة أحد الركائز الأساسية في منظومة الحماية الاجتماعية، حيث يهدف إلى ضمان استقرار العمالة والتخفيف من الآثار السلبية لفقدان الوظيفة. وقد سعى هذا البحث لعرض أساسيات إطار العام لمشروع القانون اللبناني المتعلق بإنشاء نظام التأمين ضد البطالة، من خلال دراسته أسسه ، ومن ثم تقديم تحليل قانوني لأحكام المشروع ومدى فعاليته في تحقيق أهدافه الاجتماعية والاقتصادية.

**بناءً عليه** ، سعى هذا البحث إلى إيجاد إجابة للإشكالية الجوهرية المتمثلة في تقييم مدى فعالية مشروع القانون اللبناني المتعلق بإنشاء نظام التأمين ضد البطالة في تحقيق الأهداف الاجتماعية والاقتصادية، ولاسيما حماية العمال من تبعات البطالة، بما يتناسب مع الواقع الاقتصادي اللبناني. كما حاول الإجابة على السؤال الجوهري المتعلق بهل يوفر النظام المقترح ضمانات كافية للعمال العاطلين عن العمل؟.

---

وإدارته، يفرض إجراء دراسات أكتوارية لتقدير الحاجات والقدرات التمويلية. ويدعو مقترح تعديل القانون الحالي إلى توسيع الفئات المستفيدة، إذ لا تمثل نسبة المضمونين المصروفين سوى 12% من مجموع المصروفين، ما يعكس طبيعة البطالة كمشكلة اقتصادية شاملة وليست ظرفية. ويُقترح تمويل الصندوق عبر مساهمة الدولة إلى جانب العمال وأصحاب العمل، مع إمكانية دعم دولي في المرحلة الأولى لتأمين استحقاق التعويض بعد مراكمة الاشتراكات لسنتين. ويجب التشديد على أن معالجة البطالة تتطلب بناء اقتصاد منتج وتنافسي دون المساس بالحماية الاجتماعية، والدفع نحو تحول جذري في نظام الضمان الاجتماعي ليشمل الجميع، مع اعتماد ضرائب تصاعدية وغرامات على الأنشطة ذات الأثر السلبي الاجتماعي أو البيئي، بما يحقق العدالة والفعالية في تمويل الحماية الاجتماعية .فلتراجع هدى زبيب،نقاش في مشروع صندوق البطالة: المطلوب ثلاثية حمائية "اجتماعية وشيخوخة وتعطيل عن العمل" ، المفكرة القانونية، 03-06-2022.

**أظهر البحث النتائج التالية:**

**1**- يُظهر تحليل مشروع القانون اللبناني لإنشاء نظام التأمين ضد البطالة أن فعاليته في تحقيق الأهداف الاجتماعية والاقتصادية تعتمد على معالجة عدد من التحديات الأساسية. فمن **الناحية الاجتماعية**، يسعى المشروع إلى حماية العمال من تبعات البطالة عبر توفير تعويض مالي خلال فترة تعطلهم عن العمل، مما يعزز الاستقرار الاجتماعي ويحدّ من الفقر. إلا أن قصر نطاق المستفيدين على العمال المسجلين في الضمان الاجتماعي يقلل من أثره الإيجابي، نظرًا لارتفاع نسبة العمالة غير النظامية في لبنان. ومن الناحية الاقتصادية، يواجه النظام تحديات تمويلية قد تعرقل استدامته، خاصة في ظل الأزمات المالية والنقدية التي تعاني منها الدولة.

**2**- في ظل الأزمات الاقتصادية المتلاحقة والتحديات التي تواجه سوق العمل اللبناني، لا يبدو أن النظام المقترح يوفر ضمانات كافية لجميع العمال العاطلين عن العمل. فبينما يمنح المشروع حماية للأجراء المسجلين في الضمان الاجتماعي، فإنه يستثني شريحة واسعة من القوى العاملة، خصوصًا العاملين في القطاع غير النظامي والشباب الباحثين عن أول فرصة عمل. كما أن متطلبات الاشتراك الطويلة وغياب آليات واضحة لتمويل الصندوق قد تحدّ من قدرة المشروع على تقديم تعويضات مستدامة للعاطلين عن العمل.

**التوصيات والمقترحات**

**1**- يجب تعديل تعريف «العاطل عن العمل» ليشمل جميع الفئات المتضررة، بما في ذلك العمال غير المسجلين في الضمان الاجتماعي، والعاملين في القطاع غير النظامي، والشباب الداخلين إلى سوق العمل لأول مرة، مما يضمن شمولية النظام وعدالته.

**2**- لضمان استدامة النظام، ينبغي اعتماد نموذج تمويل متوازن يستند إلى مساهمة أصحاب العمل، والعمال، والدولة، مع إمكانية الاستفادة من الدعم الدولي في المراحل الأولى. كما يمكن اللجوء إلى ضرائب تصاعدية وفرض رسوم على الأنشطة الاقتصادية التي تضر بالمجتمع والبيئة لتمويل الصندوق.

**3**– تعد متطلبات الاشتراك الطويلة عائقًا أمام استفادة عدد كبير من العمال، لذا ينبغي إعادة النظر في شروط الاستحقاق بحيث تصبح أكثر مرونة، بما يتناسب مع طبيعة سوق العمل اللبناني، الذي يتسم بارتفاع معدلات العمل غير المستقر.

**4**– لضمان فعالية النظام، يجب إنشاء هيئة رقابية مستقلة تشرف على إدارة صندوق البطالة، وتحديد آليات واضحة للمراقبة والمساءلة لضمان الاستخدام العادل للأموال ومنع التلاعب أو الفساد.

**5**– يجب تحديد معايير دقيقة لتقييم أسباب فقدان العمل، خاصة الحالات التي يتم فيها إنهاء عقد العمل بالاتفاق المشترك، لتجنب التفسيرات المتباينة وضمان العدالة في الاستحقاق.

**6**– ينبغي أن يكون نظام التأمين ضد البطالة جزءًا من استراتيجية أوسع تشمل التأمين الصحي الشامل، وتعزيز برامج التقاعد، وتقديم إعانات للأطفال وذوي الاحتياجات الخاصة، بما يضمن تحقيق شبكة أمان اجتماعي متكاملة.

**7**– لا ينبغي أن يكون تعويض البطالة بديلاً عن سياسات فعالة لسوق العمل، بل يترافق مع استراتيجيات لتعزيز النمو الاقتصادي، وتحفيز الاستثمار، وتشجيع ريادة الأعمال، وتوفير برامج تدريب وتأهيل تساعد العاطلين عن العمل في العودة إلى سوق العمل بسرعة.

**8**– لضمان استدامة النظام، ينبغي القيام بتحليلات أكتوارية دورية لتقييم المخاطر المالية، وحجم الالتزامات المحتملة، وسبل تأمين مصادر تمويل طويلة الأمد، بما يضمن استمرار الصندوق في تقديم التعويضات.

# لائحة المراجع


**أولا – قوانين ومراسيم ومشاريع القوانين**

قانون رقم 8 تاريخ1974/03/25، افادة العمال الزراعيين من احكام قانون الضمان الاجتماعي.

المرسوم رقم 13955 صادر بتاريخ 26 أيلول 1963 قانون الضمان اجتماعي:
https://labor.gov.lb/AllLegalText.aspx?type=9

مرسوم رقم 7757 تاريخ 1974/05/07،تطبيق وتحديد تاريخ تنفيذ مجمل فروع الضمان على الإجراء الزراعيين الدائمين.

المرسوم الاشتراعي رقم 80 الصادر بتاريخ 1977/06/27:
https://www.labor.gov.lb/AllLegalText.aspx?type=10

مشروع قانون تعديل بعض أحكام قانون الضمان الاجتماعي وإنشاء نظام تأمين ضد البطالة:
https://labor.gov.lb/LatestNewsDetails.aspx?newsid=16451
https://labor.gov.lb/Temp/Files/9786ae29-90e9-4ab1-959c-b9ed67a9da9a.pdf

**ثانيًا – الجريدة الرسمية**

عدد 27، سنة 1974.

عدد 41، سنة 1974.

**ثالثًا– المراجع باللغة العربية**

بلكرشة مولاي محمد ،صيغ التشغيل في إطار نظام التأمين عن البطالة بالجزائر في ظل التحولات ،مجلة قانون العمل والتشغيل، المجلد4، العدد2،سنة 2019.
https://asjp.cerist.dz/en/article/104645

بن سالم كمال ،نظام التأمين عن البطالة "بين المزايا والمتطلبات"،مجلة قانون العمل و التشغيل، المجلد 4، العدد 2،ديسمبر 2019.

حاج سودي محمد ، بن عمر عبد المنير،أحكام الاستفادة من التعويض الشهري للتأمين عن البطالة،مجلة القانون والتنمية، المجلد3، العدد1،جوان2021.

حلا نجار ، تعويض البطالة: حق وليس صدقة،المفكرة القانونية، المرصد البرلماني اللبناني،13-04-2022.

هدى زبيب،نقاش في مشروع صندوق البطالة: المطلوب ثلاثية حمائية "اجتماعية وشيخوخة وتعطيل عن العمل" ، المفكرة القانونية، 03-06-2022.

**رابعًا– المراجع باللغة الإنجليزية**

Andrew Stettner and Maurice Emsellem , Unemployment Insurance is Vital to Workers, Employers and the Struggling Economy , National Employment Law Project, Inc. Updated December 5, 2002. https://www.nelp.org/wp-content/uploads/2015/03/UI-Benefits-Workers-Employers-and-the-Struggling-Economy.pdf

JOHAN HOMBERT, ANTOINETTE SCHOAR, DAVID SRAER, DAVID THESMAR , Can Unemployment Insurance Spur Entrepreneurial Activity? Evidence from France ,The Journal of FinanceVolume75, Issue3 ,June 2020.
https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/jofi.12880

Marco Di Maggio , Amir Kermani , The Importance of Unemployment Insurance as an Automatic Stabilizer , Harvard Business school, March 2016..
https://www.hbs.edu/ris/Publication%20Files/17-009_e68959ed-8e3d-4e06-95d1-3985f4e73ebb.pdf

Saul J. Blaustein, Unemployment Insurance in the United States (W. E. Upjohn Institute, 1993),at.

William Haber & Merrill Murray, Unemployment Insurance in the American Economy: An Historical Review and Analysis (Richard D. Irwin, Inc., 1966).

**U**.S. Department of Labor, Bureau of Economic Security, Unemployment Insurance: Purposes and Principles (December 1950).

**خامسًا- الروابط الإلكترونية**

وزارة العمل:https://www.labor.gov.lb/

الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي:https://www.cnss.gov.lb /

## ملاحظات ختامية من المؤلف: بين التشخيص القانوني والحاجة إلى الإصلاح البنيوي

إن القواسم المشتركة بين القضايا الثلاث التي يتناولها هذا الكتاب – *مكتومو القيد، البيئة، والبطالة* –ليست مجرد تشابهات ظاهرية أو تكرار لأزمات قطاعية، بل هي مؤشرات على خلل بنيوي عميق في بنية الدولة القانونية والمؤسساتية في لبنان.

فعند التمحيص في تفاصيل كل دراسة، يتضح أن جوهر الأزمة لا يكمن فقط في غياب النصوص، بل في غياب التطبيق، وتآكل المبادئ الدستورية التي تقوم عليها دولة القانون.

لقد بيّنت **دراسة *مكتومي القيد*** أن استمرار هذه الظاهرة لا يرتبط فقط بعجز إداري أو تقني، بل بخلل في العدالة الاجتماعية والتشريعية والدستورية، حيث يُترك آلاف الأفراد خارج دائرة الحق في الهوية والمواطنة، بما يحمله ذلك من تداعيات قانونية، إنسانية، وتنموية.

أما في **الدراسة المتعلقة بالبيئة**، فقد كشفت المعالجة القانونية عن منظومة تنظيمية مفككة، وغياب للرؤية البيئية المتكاملة، وتراكم للتشريعات غير المفعّلة. هذا الواقع يعكس إهمالاً ممنهجاً لحق المواطن في بيئة سليمة، ولواجب الدولة في حماية المصلحة العامة والأجيال المقبلة.

وفي ما يتعلق ***بمشروع قانون التأمين ضد البطالة***، فإن الإشكالية لا تقتصر على تأخر إقراره، بل تكمن في أن الاقتصاد اللبناني لم يُصمم ليستوعب أنظمة حماية اجتماعية متطورة.

فالدراسة تطرح سؤالًا جوهريًا حول جدوى أي تشريع في غياب الإرادة السياسية، والتخطيط الاستراتيجي، والقدرة المؤسساتية على التنفيذ.

إن هذه الدراسات الثلاث لا تُقدم حلولًا نهائية بقدر ما تُشكل أرضية للنقاش وإعادة النظر في أولويات السياسات العامة. فالإصلاح لا يكون بتعديل نص هنا أو هناك، بل بإعادة بناء العلاقة بين المواطن والدولة على أسس العدالة، والمساءلة، والكرامة الإنسانية.

**وعليه**، فإن هذا العمل يطمح إلى الإسهام في إعادة الاعتبار لدور القانون كأداة للتغيير، لا كمرآة لعجز

الواقع . وهو دعوة صادقة لكل باحث، ومشرّع، ومسؤول، أن يستثمر في المعرفة القانونية لا لتبرير الفشل، بل لتأسيس مستقبل مختلف، أكثر إنصافًا وشمولًا واستدامة.

د.عامر رشيد المصري

صليما ، أيار 2025

## الفهرس

### الدراسة الأولى – مكتومو القيد في لبنان: دراسة قانونية تحليلية لأسباب وآثار الظاهرة وآليات المعالجة المقترحة



### الدراسة الثانية – الواقع البيئي في لبنان: دراسة تحليلية في الإطار القانوني والتنظيمي لحماية البيئة

## الدراسة الثالثة – التأمين ضد البطالة : دراسة تحليلية لمشروع القانون اللبناني المتعلق بإنشاء نظام التأمين ضد البطالة

★ ❖ ★ ❖ ★ ❖ ★ ❖ ★

أُنجز هذا العمل بعون الله وتوفيقه،

وهو ثمرةُ جهدٍ وبحثٍ دؤوب،

نرجو أن يكون نافعًا ومُسهِمًا في تطوير

ميدان القانون والمعرفة.





**نبذة عن الكتاب:**

يتناول هذا الكتاب ثلاثًا من أبرز الأزمات الاجتماعية والقانونية في لبنان بمنهج تحليلي يعمق الفهم ويقترح الحلول. تنطلق الدراسة الأولى من معاناة **مكتومي القيد** لتفكك أسباب هذه الظاهرة المعقدة وتعرض أطرًا قانونية لمعالجتها. وتنتقل الدراسة الثانية إلى **الواقع البيئي في لبنان**، محلّلةً الإطارين القانوني والتنظيمي لحماية البيئة في ظل التحديات المعاصرة. أما الدراسة الثالثة، فتعالج مشروع قانون **التأمين ضد البطالة**، مستعرضةً نقاط قوته وثغراته وموقعه من أزمة العمل المتفاقمة. يمثّل هذا العمل مساهمة علمية في تشخيص الأزمات البنيوية في لبنان بعيون قانونية نقدية ومسؤولة.

الطبعة الأولى – 2025